تحضير الميزانية المصرية

تأليف

محمد توفيق يونس

دكتور فى الحقوق من الجامعة المصرية

ودبلوميه من معهد الدراسات الاقتصادية والمالية

نوقشت هذه الرسالة أمام كلية الحقوق بالجامعة المصرية فى يوم السبت ١٢ مايو سنة ١٩٣٤ ، فنالت الدرجة العليا وهى « جيد جدا » مع شرف الامتياز بتبادلها مع الجامعات الأجنبيـة .

القاهرة

مطبعة الرغائب

١٩٣٤

تحضير الميزانية المصرية

تأليف

محمد توفيق يونس

دكتور فى الحقوق من الجامعة المصرية

ودبلوميه من معهد الدراسات الاقتصادية والمالية

نوقشت هذه الرسالة أمام كلية الحقوق بالجامعة المصرية فى يوم السبت ١٢ مايو سنة ١٩٣٤ ، فنالت الدرجة العليا وهى « جيد جدا » مع شرف الامتياز بتبادلها مع الجامعات الأجنبية .

القاهرة

مطبعة الرغائب

١٩٣٤

إلى أقرب الناس قلبا إليّ ، وأعزهم جميعاً عليّ ؛

إلى من أمدّاني بالقوة ساعة الضعف ، وسنداني بالأمل ساعة اليأس ؛

إلى من شجّعاني برُوحهما على العمل، وساعداني برَوْحهما على الفوز ؛

إلى والديّ الحبيبين أقدم هذا الكتاب .

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

لا يزال فى مصر طائفة كبيرة من المسائل المالية فى حاجة إلى دراسة علمية صحيحة . ومن خير الوسائل لا كتناه هذه المسائل، الرسائل التى تقدّم إلى الجامعة المصرية وهى أجدر المعاهد بسد هذه الحاجة الشديدة .

بهذه الرسائل يمكننا أن نرقب بثقة تجمُّع سلسلة كاملة متتابعة الحلقات من الدراسات فى الشئون المالية المصرية ، وما يستتبع ذلك من تكوين المكتبة التى يفكر فيها ويتمناها أستاذى الجليل المسيو أمبرتو ريتشى الذى شجعنى على أن أساهم فى هذا العمل بكتابة هذه الرسالة فى تحضير الميزانية المصرية ، وهى أول بحث يُقدّم إلى الجامعة المصرية فى علم المالية العامة والتشريع المالى .

ولقد تحاشيت وأنا أتكلم عن الميزانية المصرية أن أخوض فى بحث النظريات العامة ، فذلك أمر يخرج بالرسالة عن غرضها ، فضلا عن أن شرح هذه النظريات مستفيض فى الكتب المالية العامة ، وفى العربية منها كتاب « مبادىء علم المالية العامة والتشريع المالى » للاستاذ الجليل الدكتور محمد عبد الله العربى .

كذلك تجنبت الخوض فى الشرائع والتطبيقات الأجنبية لأنه استطراد لا يحتمله موضوع البحث .

على أنى رأيت أن ألم فى أول كل باب بالنظرية العامة التى تتصل

به، وبمختلف الطرق التى تتبعها الدول، توضيحا للحال السائدة فى مصر، وتحديداً لأنظمتها من بين هذه الطرق .

أما تحضير الميزانية المصرية ، وهو موضوع بحثى ، فقد وجّهت إليه كل عنايتى وأفرغت له جهدى ، بانيا أبحاثى على وثائق أصليـة ثمينة بذلت فى سبيلها مقدارا عظيما من الطاقة والوقت ، خصوصا وأن ما كُتب فى الميزانية المصرية لقلته يكاد يكون فى حكم العدم ، وهـذا القليل لا يمس الموضوع (موضوع الميزانية المصرية) إلا من نواح أخرى ، فكان علىّ أن أعالج موضوعا جديدا فى الواقع ، وأن أنهج طريقا وعرا لم يُعبّد .

رجعت إلى جملة كبيرة من المصادر الاصلية كالتقارير والمذكرات الرسمية ، ومضابط مجلس شورى القوانين والجمعية التشريعيـة ومجلسى الشيوخ والنواب ، ومجموعات القوانين والمراسيم والاوامر الملكية ، ومجموعات الوثائق الرسمية، والميزانيات، والحسابات الختامية ، ومذكرات اللجنة المالية والمستشار المالى ، كل ذلك من يوم أن صدرت حتى الآن .

وإلى جانب مراقبتى لسير الاعمال فى مصالح عديدة ، قمت بأبحاث كثيرة فى محفوظات وزارة المالية وغيرها خرجت منها بكثير من الوثائق القيّـمة والمعلومات المفيدة .

على هذا الاساس الواقعى بنيت رسالتى جاعلا نصب عينى أن أرى القارىء ، فى تحضير الميزانية ، كيف تصبح مجموعة من التقديرات الأولية المبعثرة مجلدا ضخما منسقاً ؛ وأن أصوّر له الميزانيـة المصرية تصوير الكائن المستقل له أجزاؤه ومميزاته ، مقدّما إليه بيانا عن جميع الأدوار التى تمر بها فى مرحلة التحضير ، محدّداً ومحلّلاً المبادىء والقواعد التى تتصل بها وتقوم عليها .

القاهرة فى يناير سنة ١٩٣٤ .

محمد توفيق يونس

تمهيد

ما الميزانية وعلام تدل ؟

الميزانية عمل يقدر مصروفات الدولة وإيراداتها ويجيزها لمدة معينة (١) .

وتسمى بالانجليزية « budget »، وهى مأخوذة من الكلمة الفرنسية « bougette » ومعناها حقيبة من الجلد، لأن وزير المال كان يحمل فيها الأوراق الخاصة بالموازنة عند عرضها على المجلس .

وكلمة الميزانية المستعملة فى مصر أدق فى أداء المعنى من الكلمة الافرنجية ، فهى مأخوذة من « ميزان »، ولا ريب أن الميزانية ميزان مصروفات الدولة وايراداتها خلال مدة قادمة . ولعل كلمة الموازنة المستعملة فى سوريا والعراق أدق من الكلمة المصرية ، وأقرب الى القياس الصرفى .

قلنا إن الميزانية ميزان مصروفات الدولة وإيراداتها خلال مدة قادمة، وهذا القيد الأخير هو الذى يفرّق بينها وبين الحساب، فالحساب ليس إلا بيانا للمصروفات والايردات خلال مدة انقضت ، وهو إنما يوضع لاثبات النتائج الفعلية بمقارنتها بتقديرات الميزانية . أما الميزانية فعلى العكس من ذلك تضع السياسة المالية أو البرنامج المالى الذى تقترح الحكومة

---

(١) هذا هو التعريف الوارد بمرسوم ٣١ مايو سنة ١٨٦٢ الخاص بالمحاسبة العامة فى فرنسا (مادة ٥) بعد أن عدله قليلا « ألكس » (ALLIX) فى كتابه Traité Elémentaire de Science des Finances et de Législation Financière Française (الطبعة السادسة ، باريس ، ١٩٣١) ، ص ١ .

أما فى مصر فلا يوجد تعريف رسمى مباشر للميزانية .

تنفيذه أثناء مدة سابقة التعيين ، فهى خطة سير للمستقبل مترجمة الى أرقام .

وخطة السير هذه لازمة حتى للفرد الحريص على إدارة شئونه الخاصة كى يتجنب تجاوز دخله المنتظر ، فما بالك بالدولة ! لا شك أنها ألزم لها وأفيد ، ذلك لأن المبالغ التى تنفقها أو تتسلمها أكبر بكثير ، فهى أشد قابلية للاخطاء الحسابية والغواية والتبذير ، فضلا عن أن الفرد هو السيد المطلق لايراداته ومصروفاته ، وليس عليه أن يؤدى حسابا الا لنفسه ، فهو يستطيع فى أى وقت شاء أن يُغير من نظام معيشته حالما يتبين أن هذا النظام غير صائب ، وطبيعى أن يدفعه صالحه الخاص الى إجراء هذا التغيير حتى يتجنب حدوث عجز ما . أما الحكومة فعلى النقيض من ذلك تحصّل وتنفق لحساب الغير ، فالدافع الشخصى مفقود هنا . لذلك كانت الحاجة أشد الى أثر الميزانية المنظّم الكابح ضد إسراف الحكومات [1] .

* * *

وفى الواقع لا يمكن أن تكون هناك مالية عامة خصيبة مزدهرة فى بلد ما دون أن تكون لها ميزانية صحيحة ، وهذا ما كان ينقص مصر حتى سنة ١٨٨٠ ، فلا عجب اذا ما رأينا ماليتها فى ذلك العهد على أشد ما تكون الماليات اختلالا وارتباكا وتأخراً .

لم تكن توجد قبل هذا التاريخ ميزانية بالمعنى الحديث الصحيح لهذه الكلمة ، إذ « لا يمكننا أن نطلق هذا الاسم على البيانات التى كانت

---

(١) أنظر P. Leroy-Beaulieu, Traité de la Science des Finances (الطبعة الثامنة ، باريس ، ١٩١٢) ، الجزء الثانى ، ص ٢ — ٣ .

تضعها الحكومة عن تقديرات الايرادات والمصروفات من وقت لآخر [١] » . ففى الواقع لم تكن توضع ميزانية عمومية تسمح للانسان أن يكوّن فكرة صحيحة عن موارد الدولة ونفقاتها . إنما كان فى الامكان العثور ، بعد جهد ، فى محفوظات كل مصلحة على تقديراتها الخاصة . واذا كان هذا مستطاعا فلم يكن من الممكن أن تُستخلص من هذه التقديرات معلومات ذات قيمة عمومية دون بحث دقيق هو مستحيل عمليا ، فضلا عن أن النتائج التى قد يمكن الحصول عليها كانت بعيدة عن كل رقابة جدية [٢] .

ولقد كانت هذه التقديرات التقريبية معيبة من وجوه خطيرة نلخص الرئيسية منها فيما يلى :

نقص الوحدة : أولا لم تكن هذه التقديرات مستندة الى خطة مالية عمومية ، بل كانت كل مصلحة تضع تقديراتها مستقلة عن غيرها دون أن تتبع قاعدة واحدة .

عدم الدقة : وأكثر من ذلك خطورة أن الارقام الواردة فى هذه التقديرات لم تكن صحيحة .

عدم الاستيعاب : ثم لم تكن ميزانيات الحكومة المصرية — اذا سمحنا لأنفسنا أن نطلق عليها هذا الاسم — شاملة البتة . فلم تكن

---

(١) التقرير الاولى للجنة التحقيق العليا (Règlement de la Situation Financière du Gouvernement Egyptien, 1876 - 1885 القاهرة ، ١٨٩٧ ، المجلد الاول ، ص ١٨٦) .

(٢) أنظر تقرير المراقبين العموميين السنوى لصاحب السمو الخديو عن سنة ١٨٨٠ بالانجليزية (القاهرة ، ١٨٨١) ، ص ١٧ .

تشمل مصروفات الدولة وايراداتها جميعا، اذ كان يرخّص لبعض المصالح بأن تخصم بعض مصروفاتها من ايراداتها ولا تبين فى ميزانياتها إلا قيمة الايرادات الصافية فقط ، وكان لبعض المصالح خزانات خاصة تتغذى من موارد خارجة عن الميزانية خُصصت لمقابلة مصروفات لم تكن تدرج كذلك فى الميزانية .

محاسبة معيبة : ولقد كان ينقص تدوين العمليات المختلفة الترتيب المنطقى ، وكان عدد الأبواب التى تُقيد تحتها الحسابات محدودا جدا ، فكانت تدخل عمليات متباينة الصفة الى حد كبير تحت حساب واحد سواء فى الجانب الدائن أو المدين ، مثال ذلك اشتمال حساب واحد على عوائد الأغنام وعوائد أملاك المدن ، كما كان يحدث غالبا أن يشمل حساب الايرادات الواحد ايرادات فعلية وايرادات إسمية معا ، الخ .

وعلى الجملة لم يكن فى مصر حساب ميزانى قط [١] .

صحيح أنه صدر فى ١١ مايو سنة ١٨٧٦ أمر عال رقم ٦٥ بانشاء مجلس أعلى للمالية خُصص الباب الثانى منه للأحكام المتعلقة : «تحرير ميزانية مالية الحكومة » ، ونُص فى البند الاول من هذا الباب على أنه « قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة أشهر يتحرر من طرف ناظر المالية ميزانية عن السنة القابلة يبين فيها الايرادات والمصاريف على حسب أنواع كل منها مع توضيح أقلامها حسب الامكان وتعرض صورة هذه الميزانية لمجلس المالية الأعلى ليبدى عنها آراءه وما يبدو له من الملحوظات لتنقيح تحريرها وضبط صحتها » .

---

(١) أنظر التقرير الأولى للجنة التحقيق العليا (Règlement de la Situation Financière du Gouvernement Egyptien, 1876-1885 ، القاهرة ، ١٨٩٧ ، المجلد الأول ، ص ١٨٦ — ١٩١) .

ولـكن هذا الأمر العالى لم ينفذ ، واستمرت الحال على ماهى عليه الى أن شُـكل « قومسيون التحقيق الأعلى » أو لجنة التحقيق العليا بناء على الامر العالى الصادر فى ٢٧ يناير سنة ١٨٧٨، وعُين أعضاؤها بأمر عال آخر فى ٣٠ مارس من السنة نفسها .

وفى ١٩ أغسطس سنة ١٨٧٨رفعت اللجنة الى الخديو تقريراً أوّليا ينقسم الى جزأين : يتناول الأول منهما التشريع المالى والادارة المالية ، ويتكلم الثانى عن حالة الميزانية. وقد استهلت اللجنة الجزء الاول من تقريرها بقولها « إن إحدى الصعوبات الرئيسية التى تواجه من يتولى دراسة المسائل المالية مبعثه عدم وجود ميزانية[١] » ومن بين المبادىء التى وضعتها، والاصلاحات التى اقترحتها فى ختام هـذا الجزء — بعد أن وصفت المساوىء والمخالفـات التى كانت سائدة آنئذ بطريقة دقيقة تسترعى النظر — إصلاح المحاسبة وإنشاء حساب ميزانى [٢] .

وفى ١٨ ابريل سنة ١٨٧٩ قدمت اللجنة تقريراً ثانياً خاصاً بتسوية الحالة المالية تسوية مؤقتة [٣] ألحقت به مشروع ميزانية لسـنة ١٨٧٩ (ملحق رقم ٢) [٤] . ولـكن هذا المشروع كانت تُعْـوِزُه عدة عناصر ضرورية ، فضلا عن أنه لم يصدق عليه رسمياً [٥] .

---

(١) المجلد السالف الذكر ، ص ١٨٦ .
(٢) « « « « ٢١٤ .
(٣) « « « « ٣٥٧ وما يليها .
(٤) « « « « ٤٣٥ « .
(٥) تقرير المراقبين العموميين السنوى لصاحب السمو الخديو عن سـنة ١٨٨٠ ، بالانجليزية (القاهرة ، ١٨٨١) ، ص ١٧ .

وكانت أول ميزانية ظهرت للحكومة المصرية ميزانيتها لسنة ١٨٨٠، ولكنها لم تكن كاملة نظراً لأن المبالغ اللازمة لخدمة الدين لم تكن قد حُددت بعد. ومع أنه لم يمكن نشر هذه الميزانية قبل أول يناير — ابتداء السنة المالية — فقد ظهرت مع ذلك قبل نهاية يناير ، وأصبح من الممكن منذ ذلك الحين تنظيم حساب ميزانى (١) .

غير أن التزامات الدين العمومى والاتفاقات الدولية التى فرضت على مصر بسببها ربكت المالية العامة وأبهمت الميزانية حتى شق فهمها كما سنبين بالتفصيل تحت الأبواب الخاصة من هذا البحث .

ثم اكتسبت الميزانية المصرية منذ سنة ١٩٠٥ كثيرا من البساطة والوضوح بتخلصها من العراقيل السيئة التى كانت تصادفها ، وذلك نتيجة للاتفاق الانجليزى الفرنسى الموقع فى ٨ أبريل سنة ١٩٠٤ (والذى طُبّق فى مصر بالقانون رقم ١٧ الصادر فى ٢٨ نوفمبر سنة ١٩٠٤) فقد أطلق يد الحكومة المصرية فى تدبير مواردها وإدارة ماليتها .

ثم أصبحت الميزانية المصرية أكثر بساطة وأشد وضوحا منذ سنة ١٩١٤ بسبب ما أدخل عليها من الاصلاحات ، التى اقترحتها فى تقريرها القيم لجنة الميزانية المؤلفة فى سنة ١٩١٣ ، وأهمها توحيد الميزانيــة كما سنرى فيما بعد (٢) .

الحقوق الخاصة بالميزانية

ليست الميزانية بيانا تقديريا فقط ، إنما هى إجازة أيضا كما سبق

---

(١) التقرير السالف الذكر ، ص ١٧ .

(٢) أنظر الباب العاشر .

القول . وهنا تبـدو أهمية الميزانية العظيمة من الوجهة السياسية . فالى أية سلطة يرجع حق إجازة المصروفات وتحصيل الايرادات ؟ هذا الحق، فى الواقع ، على أعظم جانب من الخطر ، لأن من يملكه يستطيع أن يستحوذ فى نفس الوقت على السلطة السياسية .

هذا الحق معترف به الآن للسلطة التشريعية ، فتحضير الميزانيـة ـ وهو عمل فى خال من الأثر القانونى تقوم به السـلطة التنفيذية ـ يتبعه اعتماد البرلمان لها ، وهو عمل قانونى للاجازة.

وقد أصبح هذا الاعتماد مبدأ من مبادىء القانون العام فى كل البلاد النيـابيـة . وهكذا تحتفظ السلطة التشريعية برقابة دائمة على السـلطة التنفيذية التى يجب أن ترجع اليها دوريا للاستئذان فى الارتباط بالمصروفات وتحصيل الايرادات .

وهذا المبدأ لم يعترف به الا بعد جهاد طويل، وهو يرجع فى انجلترا الى ثورة سنة ١٦٨٨ ، وفى فرنسا الى ثورة سنة ١٧٨٩ . وأقدم مبدأ هنا هو حق دافعى الضرائب فى التصديق عليها . وكان مآل هذا المبدأ أن يؤدى الى حق الاشراف والاذن بالمصروفات التى من أجلها تعتمد الضرائب وغيرها من الايرادات ، والى تقييد هذا التصديق بمدة محدودة لضمان رقابة قريبة ملازمة .

* * *

فى مصر ، حتى عهد قريب ، كانت سلطة رئيس الدولة فى المسائل المالية سلطة مطلقة لا رقابة عليها . فلم يكن يحد من سـلطة الخديو غير الفرمانات السلطانية ، أما الشعب فلم تكن له حقوق ما . كان الخديو فى ذلك العهد يقبض على زمام الحكومة بيده ، يفرض الضرائب

ويجبيها ، ويقرر المصروفات حسبما يرى . صحيح أن الخديو اسماعيل أنشأ بالأمر العالى الصادر فى ٢٠ نوفمبر سنة ١٨٦٦ مجلسا للأعيان ، ولكن هذا المجلس كان تحت سلطته المطلقة .

ولقد رأت لجنة التحقيق فى تقريرها الأولّى السالف الذكر أن من أوائل الاصلاحات التى يجب إجراؤها تقييد التصرف المطلق للخديو بضمانات ، وتعيين حدود دقيقة لاختصاصه [١] . واقترحت وسائل الاصلاح الآتية فقبلها الخديو :

« — لا يجوز جباية ضريبة الا بقانون يُعلن فى نشرة رسمية .

« — مباشرة السلطة التشريعية على أن يُضمن تطبيق قوانين الضرائب على سكان مصر جميعا دون تمييز فى الجنسية .

« — وضع جباة الضرائب جميعا تحت إدارة وزارة المالية فعلا ، وأن تراقَب أعمالهم فى أماكنهم بواسطة مفتشين خاضعين للادارة الرئيسية وحدها .

« — إصلاح المحاسبة وإنشاء حساب ميزانى (وقد سبق أن أشرنا الى هذا الاقتراح) .

« — تكوين مال احتياطى لسد ما قد ينشأ من العجز فى بعض السنين من جراء نقص الفيضان .

« — تنظيم وسائل الايراد للخزانة المنصوص عنها بالمادة ١٠ من الأمر العالى الصادر فى ٢مايوسنة ١٨٧٦، وذلك يمكّن الحكومة،بغض

---

(١) Règlement de la Situation Financière du Gouvernement Egyptien, 1876 - 1885. (القاهرة ، ١٨٩٧) ، المجلد الاول ، ص ١٨٤ .

النظر عن مواعيد استحقاق دونها ، من جباية الضرائب فى أنسب الأوقات لدافعيها .

« — إنشاء قضاء مستقل تقدم اليه الشكاوى الخاصة بمسائل الضرائب .

« — نظام قضائى يحمى الرعايا الوطنيين من اساءة استعمال السلطة .

« — إلغاء جميع الضرائب ذات الناتج الضئيل التى تتطلب جبايتها مئونة ومشقة ، أو التى تستلزم تدابير مضايقة ، وابدالها سواء بزيادة ضريبة الاطيان على بعض الاراضى ، أو بضرائب أكثر إنتاجا وأسهل جباية .

« — مراجعة ضرائب الاطيان ، ووضع قوائم سنوية بواسطة مسح الاراضى .

« — مراجعة رسوم الجمارك ، وطريقة جباية ضريبة الدخان والملح ، الخ . [1] .

وفى أواخر أغسطس سنة ١٨٧٨ خوّل الخديو اسماعيل سلطة خاصة لمجلس نظار ، فقال فى أمره الصادر الى نوبار باشا بتاريخ ٢٨ أغسطس من تلك السنة جملته المشهورة : « إنى أروم القيام بالامر من الآن فصاعدا باستعانة مجلس النظار والمشاركة معه [2] » . ولكنه لم يوجد مجلس نيابى ما يكون مجلس النظار مسئولا أمامه فقد كان التمثيل الشعبى معدوما ، والوزراء خاضعين للخديو الذى كان يعيّنهم ويعزلهم .

---

(١) المجلد السالف الذكر ، ص ٢١٤ — ٢١٥ .

(٢) دكريتات وتقريرات وما يتبعها ، ١٨٧٦ — ١٨٨٠ ، ص ٥٢ .

وفى نهاية سنة ١٨٨١ دعا الخديو توفيق مجلس نواب ، ولكنه جعل له سلطة محدودة استشارية على الاخص . غير أن هذا المجلس طالب بحقوق برلمانية كاملة ، تحت تأثير الاضطراب الذى أحدثته حركة عرابى باشا ، فأذعن الخديو لهذه المطالب ، وأنشأ بمقتضى الامر الصادر فى ٧ فبراير سنة ١٨٨٢ نظاما دستوريا برلمانيا ، ومنح الشعب قسطا كبيرا من السلطة خصوصا فى المسائل المالية ، فأصبح من غير الجائز فرض ضريبة جديدة الا بقانون مصدق عليه من مجلس النواب (مادة ٣٠) ، كما قرر الامر العالى ـ بعد أن استثنى المصروفات التى تستلزمها الجزية ، أو الدين العمومى ، أو ما ارتبطت به الحكومة فى أمر الدين بناء على قانون التصفية أو المعاهدات الدولية ـ وجوب مناقشة لجنة من المجلس للميزانية واعتمادها لها بالاشتراك مع مجلس النظار ، كما قرر اعتماد المجلس نفسه للميزانية فى بعض الحالات (المواد ٣٥-٣٧) . ولكن هذا الدستور لم يُعمل به ، ولم ينعقد المجلس أكثر من دور واحد لم يُدع بعده الى الانعقاد بسبب الحالة الثورية التى انتهت بالاحتلال الانجليزى .

شعرت الحكومة بعد ذلك بضرورة إرضاء أمانى الشعب الحرة فأنشأت بالامر العالى الصادر فى أول مايو سنة ١٨٨٣ هيئتين ، مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية ، ولكن السلطة التى أعطيت لهما كانت محدودة أو بالاحرى استشارية. وقد قُدّر لهذين المجلسين أن يستمرا زمنا غير قصير بالنسبة الى غيرهما .

ومن المسائل التى كانت تعرض على مجلس شورى القوانين لأخذ رأيه فيها ميزانية ايرادات الحكومة ومصروفاتها ، فكانت

ترسل اليه فى أول شهر ديسمبر من كل سنة ، وكان له أن يبدى آراءه ورغباته فى كل قسم من أقسامها ، ويبعث بهذه الآراء والرغبات الى ناظر المالية الذى يجب عليه فى حالة رفضها أن يبين الاسباب الداعية لذلك ، ولكن لم يكن يترتب على بيـان هذه الاسباب جواز المناقشة فيها (مادة ٢٢) . كما لم يكن من الجائز للمجلس أن يتناقش أو يبدى رغبة ما فى الجزية ، والدين العمومى ، وبالجملة فيما التزمت به الحكومة بقانون التصفية أو بمعاهدات دولية (مادة ٢٣) . وعلى أية حال كانت الميزانية تعتمد بمقتضى أمر عال بناء على عرض مجلس النظار قبل اليوم الخامس والعشرين من شهر ديسمبر من كل سنة (مادة ٢٤).

ولقد كانت أول ميزانية قدمت الى المجلس ميزانية سنة ١٨٨٥ ، اذ لم يكن فى الاستطاعة تقديم ميزانية سنة ١٨٨٤ نظرا للظروف التى كانت تجتازها مصر فى ذلك الحين .

أما الجمعية العمومية فكانت تبحث فى مسائل أهم ، وتعقد اجتماعاتها فى فترات أبعد . ولقد أعطيت هذه الجمعية ـ وهى أكثر ديمقراطية ـ امتيـازا هاما هو وجوب مباحثتهـا والحصول على اقرارها قبل فرض أية ضريبة جديدة مباشرة ، أو عقارية ، أو شخصية (مادة ٣٤) [1].

---

(١) هذه ترجمة النص الفرنسى للمادة ٣٤ من القانون النظامى الصادر فى أول مايو سنة ١٨٨٣ ، وهو لا يتفق فى كل الوجوه مع النص العربى لهـذه المادة الذى يقول : « لا يجوز ربط أموال جديدة أو رسوم على منقولات أو عقارات أو عوائد شخصية فى القطر المصرى الا بعد مباحثة الجمعية العمومية فى ذلك واقرارها عليه » . وعلى أثر ما نشأ من خلاف حول هذا الموضوع عرض الأمر على اللجنة الخاصة المؤلفة بالمادة ٥٢ من القانون النظامى لتفصل نهائيا فى جميع المسائل المتعلقة بتفسير هذا القانون . وقد قررت اللجنـة فى ٢٣ ديسمبر سـنه ١٨٨٥ أن يفسر النص العربى بما يتفق مع المعنى الوارد بالنص الفرنسى ، وقد أشارت الى ذلك محكمة الاستئناف المختلطة فى حكمها الصادر

كان هذا هو الصوت الحاسم الوحيد . وهكذا أصبح الخديو لا يستطيع أن يجبى ضريبة من هذه الضرائب بدون إذن الجمعية التى تمثل البلاد. ولكن هذا الحق كان وهميا تقريبا إذ لم يكن للجمعية الحق فى اعتماد المصروفات أى فى تخصيص الوجوه التى تصرف فيها هذه الموارد .

وفى سنة ١٩١٣ استبدلت بمجلس شورى القوانين والجمعية العمومية جمعية واحدة هى الجمعية التشريعية بناء على القانون رقم ٢٩ الصادر فى أول يوليه سنه ١٩١٣ (مادة ١) .

وقد احتفظت هذه الجمعية بامتياز الجمعية العمومية القديمة (مادة ١٧) [1] . كما أن الميزانية كان يجب أن ترسل اليها كما كانت ترسل الى مجلس شورى القوانين بنفس القيود تقريبا ، ولكن الجمعية مُنحت الحق فى بحث أسباب الرفض التى تقدمها الحكومة وابداء ملاحظات جديدة (مادة ٢٢) غير أن هذه الجمعية لم تعش طويلا

فى ٢٠ فبراير سنة ١٩٠٢ فى القضية المرفوعة من الحكومة المصرية ضد شركة غزل القطن المصرية ، وينحصر موضوع الدعوى فيما اذا كان الامر العالى الصادر فى ١٣ ابريل سنة ١٩٠١ الذى يفرض ضريبة على المنسوجات القطنية المصنوعة فى القطر المصرى يسرى على الشركة المذكورة أولا . ومن بين الاسباب التى قدمتها الشركة تأييدا لدعواها ادعاؤها أن المرسوم المشار اليه لم يكن قانونيا نظرا لأن الجمعية العمومية لم تقره كما يقضى بذلك النص العربى للمادة ٣٤ من القانون النظامى ؛ ولكن محكمة الاستئناف رفضت الأخذ بهذا النص ، ورجعت الى النص الفرنسى كما يقضى بذلك قرار اللجنة السالف الذكر ، وهذا النص لا يستلزم اقرار الجمعية العمومية على ما ليس بضريبة مباشرة أو عقارية أو شخصية كرسم الانتاج موضوع الدعوى (أنظر Bulletin de Législation et de jurisprudence Egyptiennes السنة ١٤ ، ص ١٤٧ ــ ١٥٢) .

(١) ومن الغريب أن نص هذه المادة العربى يخالف نصها الفرنسى وهما نفس نص المادة ٣٤ من القانون النظامى الصادر فى أول مايو سنة ١٨٨٣ .

بسبب شبوب الحرب العظمى وإعلان الأحكام العرفية فى سنة ١٩١٤ .

وتمر هذه السنين دون أن يقوم فى مصر نظـام برلمـانى حتى سنة ١٩٢٣ إذ استقلت البلاد وأصدر الدستور جـلالة الملك فؤاد . وقـد أسس هذا الدستور على المبادىء الديموقراطية الصحيحة ، وخُصص فيه باب للمسائل المالية هو الباب الرابع «ذلك أن الضرائب على اختلاف أنواعها هى أساس ايراد الخزانة، والميزانية هى ضابط الحركة الحكومية وأساس تحقيق المصالح العامة . كذلك فان ما يتعلق بمالية الدولة يمس حقوق جميع أهل البلاد وواجباتهم مباشرة وبالذات . وقد كان فى مختلف الدول والعصور المحرك الاول لامتعاض الشعوب أو لرضاها [1] » . ولهذا اشترطت المادة لاولى من هذا الباب ــ المادة ١٣٤ من الدستور [2] ــ أنه «لا يجوز انشاء ضريبة ولا تعديلها أو الغاؤها الا بقانون . ولا يجوز تكليف الاهالى بتأدية شيء من الاموال أو الرسوم إلا فى حدود القانون » ، كما اشترطت المادة ١٣٨ [3] أن تعرض الميزانية على البرلمان ، وأن يعتمدها سنويا . وهكذا اكتسب ممثلو البلاد الحقوق الصحيحة فيما يختص بالميزانية .

صدر بعد ذلك دستور سنة ١٩٣٠ فى ٢٢ أكتوبر بموجب الامر الملكى رقم ٧٠ ــ ١٩٣٠ معدلا بعض أحكام دستور سنة ١٩٢٣ تعديلا كان من أثره تقوية السلطة التنفيذية إزاء السلطة التشريعية .

وسندرس الآن تحضير الميزانية المصرية على أساس هذين الدستورين والقوانين واللوائح السارية ، مع الكلام عن التطور التاريخى وضروب الاصلاح التى أدخلت فى مختلف مسائل الميزانية حتى هذا العهد.

---

(١) مجموعة محاضر لجنة الدستور العامة (القاهرة ، ١٩٢٤) ، ص ٢٢٧ .

(٢) المقابلة للمادة ١٢٣ من دستور سنة ١٩٣٠ .

(٣) المقابلة للمادة ١٢٧ من دستور سنة ١٩٣٠ .

الباب الأول

السنة المالية وتاريخ ابتدائها

أول ما يواجهنا من المسائل مدة الميزانية وابتداؤها .

مدة الميزانية : تستغرق الميزانية المصرية مدة سنة كما هو الحال في الدول الاخرى . وقد اختيرت هذه المدة لأنها حد طبيعي اعتدناه في وضع حساباتنا ، فعادة ما تتكرر مجموعة العمليات نفسها والتغيرات الفصلية ذاتها كل سنة . وليس من المناسب أن تقصر المدة عن ذلك خصوصا وأن ما يستلزمه تحضير اقتراحات الميزانية وفحصها من وقت وعمل لا يتفق مع قصر المدة التي نعالجها ، فضلا عن أن التقديرات التي توضع لمدة كهذه تكون لشدة قصرها معرضة للاختلال البالغ لأي ظرف خاص أو تغير عارض ومن جهة أخرى اذا طالت المدة عن سنة فان هذا الطول يضعف الرقابة البرلمانية ، فضلا عن أنه يجعل من العسير وضع تقديرات الميزانية بدقة لمثل هذه المدة .

ابتداء السنة المالية : علينا الآن ، بعد أن رأينا أن الميزانية تستغرق مدة سنة ، أن نرى كيف يُحدد ابتداء هذه المدة . في أي تاريخ يُحسر الستار عنها ؟ السؤال يحتاج الى شيء من الايضاح ، وقد يزعم الانسان لأول وهلة أن لا أهمية لهذا التاريخ فسواء أن ابتدأت السنة المالية في أول يناير أو فبراير أو مارس أو أي شهر آخر . ولكن الأمر بخلاف ذلك ، ويكفي لندرك هذه الحقيقة أن نسرد مختلف التواريخ التي تتبعها بعض الدول .

ففي فرنسا تستمر السنة المالية من أول يناير الى آخر ديسمبر ،

وفى انجلترا وألمانيا وبروسيا من أول ابريل الى آخر مارس ، وفى ايطاليا والولايات المتحدة من أول يوليه الى آخر يونيه . ذلك أن كل دولة تختار التاريخ الذى تراه أنسب لها تبعا لترتيبها الادارى والتشريعى، ولكن ما ينبغى أن يكون موضع النظر دائما هو تقصير الفترة التى تنقضى بين تحضير الميزانية وبين تنفيذها الى أدنى حد ممكن ، حتى يتسنى أن تكون تقديرات الميزانية دقيقة بقدر المستطاع. وهذا فى الواقع هو الغرض الذى قصد اليه من غيّر تاريخ سنته المالية من الدول.

السنة المالية فى فرنسا : نرى من المفيد قبل أن نتكلم عن السنة المالية فى مصر أن نضرب مثلا بدولة ظلت وفيّة للسنة الشمسية على الرغم مما حمّلها هذا الوفاء من مضار نجملها فيما يلى :

فى فرنسا ، حيث لا تزال السنة المالية تتفق مع السنة الشمسية ، تحضر الميزانية قبل تنفيذها بأربعة عشر أو خمسة عشر شهرا . ذلك أنه لما كانت السنة المالية تبتدىء أول يناير فان الميزانية لا يمكن تحضيرها فى ستة أو سبعة الشهور السابقة لها ، أى فى بحر المدة من يونيه أو يوليه الى ديسمبر ، لأنها عادة مدة عطلة برلمانية وإدارية . لهذا وجب أن تحضر الميزانية قبل هذه المدة ، وهى تحضر فى فرنسا، فى الواقع، من اكتوبر أو نوفمبر من العام الأسبق لسنة تنفيذها ، فالتنبؤ بالايرادات والمصروفات قبل وقوعها بمثل هذه المدة الطويلة يؤدى الى أخطاء عديدة فى التقدير ، اذ تحدث فى بحر هذه المدة تغيرات كثيرة لم يُحسب حسابها حين وُضعت التقديرات ، فتكون النتيجة أن تقلب الميزانية رأسا على عقب .

ولقد قدمت عدة اقتراحات لتعديل ابتداء السنة المالية فى فرنسا ولكنها قوبلت بمقاومة شديدة أملاها الجمود ، والرغبة فى تجنب المصاعب التى يُنتظر أن تنشأ أثناء فترة الانتقال ، واعتراضات أخرى

أخصها مايتعلق بنظام الدولة الادارى ،فان الميزانيات الاقليمية والقروية تبتدىء أيضا فى أول يناير ، وعلى هذا الاعتبار حُددت أدوار انعقاد المجالس العامة والبلدية . وتغيير السنة المالية فيما يتعلق بميزانية الدولة يجعل من الضرورى اتباع التاريخ نفسه فيما يتعلق بالميزانيات المحلية ، ذلك لأنها تعتمد على الاولى كثيرا إذ تستمد منها جزءا كبيرا من مواردها . ولكن تغيير تاريخ الميزانيات المحلية ليتفق مع التاريخ الجديد المقترح لميزانية الدولة يترتب عليه تغيير جوهرى فى النظام الادارى الفرنسى .

ومع ذلك فقد حُقق الاصلاح المقترح فى سنة ١٩٢٩ على أن تبتدىء السنة المالية فى أول ابريل بدلا من أول يناير . ولكن هذه التجربة لم تستمر أكثر من سنتين رجعوا بعدهما، فى سنة ١٩٣٢، الى أول يناير، التاريخ القديم، بسبب ماصادفوا من المصاعب أثناء مدة الاختبار كما أبدى وزير الميزانية[1].

ابتداء السنة المالية فى مصر

تفضل كثيراً الطريقة التى تتبعها مصر فى الوقت الحاضر الطريقة السائدة فى فرنسا لأنها تساعد على التقريب مابين تحضير الميزانية وتنفيذها، وفى الواقع لا تستمر الفترة بينهما سوى ستة أو سبعة شهور ، فلما كانت السنة المالية تبتدىء أول مايو فان الميزانية تحضر فى مدة لا تقطعها الأجازات بوجه عام . ولقد كان هذا هو السبب الذى أدى الى الاصلاحات التي أخذ بها . وقبل أن نصل الى النتيجة الحاضرة أجريت عدة محاولات ، ووسائل تجريبية ، وتعديلات مختلفة نرى من المهم أن نسجل هنا تقدمها وتطورها .

---

(١) أنظر Le Budget, la Trésorerie et la Dette Publique لكاتب مجهول فى Revue d'Economie Politique (المجلد ٤٦ ، باريس ، ١٩٣٢) ص ٥٩٨ .

قيام سنتين ماليتين منفصلتين والوسائل التى اتخذت لتوحيدهما:
حُددت مدة السنة المالية ، فى ابتداء الامر ، بموجب الامر العالى الصادر فى ٢٧ يونيه سنة ١٨٨٣ (مادة ١) ، باثنى عشر شهراً تبتدىء أول يناير وتنتهى فى ٣١ ديسمبر كما هو الحال الآن فى فرنسا .

ولكن أثر هذا الامر كان لايتعدى الى الاتفاقات الدولية الخاصة بالدين العمومى ، وقد كان على صندوق الدين بناء على هذه الاتفاقات أن يقفل حساباته فى ٢٥ أكتوبر [١] .

وهكذا كانت توجد هناك سنتان ماليتان ، سنة الحكومة وتبتدىء أول يناير وتنتهى فى ٣١ ديسمبر ، وسنة صندوق الدين وتبتدىء ٢٦ أكتوبر وتنتهى فى ٢٥ أكتوبر من السنة التالية . غير أن الامر العالى الصادر فى ٢ يونيه سنة ١٨٩٠ وقف هذه التثنية المربكة ، ووحّد بين السنتين بتغييره تاريخ إقفال حسابات صندوق الدين الى ٣١ ديسمبر ابتداء من سنة ١٨٩٠ (مادة ١) . ولقد صدر هذا الامر العالى بعد موافقة الدول التى يمثلها مندوب فى صندوق الدين [٢] ، ذلك لأنه جاء معدلا للامر العالى الصادر فى ٢٧ يوليه سنة ١٨٨٥ وهو أمر دولى لا يعدله الا أمر دولى آخر .

التعديل الأول لتاريخ ابتداء السنة المالية فى مصر : وبعد أن وُحّد تاريخ ابتداء السنة المالية فى مصر عُدّل هذا التاريخ الى أول ابريل

---

(١) المادة ١٣ من قانون التصفية الصادر فى ١٧ يوليه سنة ١٨٨٠ ، المؤيدة بالمادة ١٩ من الأمر العالى الصادر فى ٢٧ يوليه سنة ١٨٨٥ .

(٢) مقدمة الأمر العالى المذكور

بدلا من أول يناير ابتداء من سنة ١٩١٤ ، بموجب القانون رقم ٢١ لسنة ١٩١٣ (الصادر فى ٤ يونيه) .

ويرجع أصل هذا الاصلاح الى سنة ١٩٠٦ للتغلب على الصعوبات التى كانت تلاقيها مختلف المصالح فى تحضير تقديرات الميزانية فى فصل الاجازات ، خصوصا وقد بدأت الميزانية تشمل منذ سنة ١٩٠٥ الاعتمادات المخصوصة والمأخوذة من الاحتياطى (١). فقد أقام هذا التعديل صعوبة جديدة أمام وزارة المالية فى سبيل تنفيذ القانون النظامى الصادر فى أول مايو سنة ١٨٨٣ الذى يوجب عليها تقديم مشروع الميزانية الى مجلس شورى القوانين فى أول ديسمبر من كل سنة (مادة ٢٢) ، فضلا عما كانت تعانيه قبل ذلك من عدم وجود الوقت اللازم لدرس مختلف المشروعات والاقتراحات درساوافيا صحيحا (٢).

ولقد أشار اللورد ادوارد سسيل فى مذكرة قدمها الى المستشار المالى فى ١٠ أكتوبر سنة ١٩٠٦ الى عدم الملاءمة الشديدة فى التاريخ المحدد لابتداء السنة المالية في ذلك الوقت ، وكان يرى أن هذا التاريخ لم يكن ملائما لوزارة المالية فحسب ، إنما كان سببا للقصور والاسراف فى دور الحكومة جميعا . وأرجع ذلك الى وجوب استمرار فصل الأجازات حتى منتصف أكتوبر أو آخره ، فهذا الوقت من السنة مضن

---

(١) أنظر الباب العاشر .

(٢) أنظر مكاتبة رياسة مجلس النظار الى مجلس شورى القوانين رقم ٤ بتاريخ ٢٧ فبراير سنة ١٩٠٧ ، كما هى مثبتة بمحضر جلسة مجلس شورى القوانين المنعقدة فى أول ابريل سنة ١٩٠٧ (مجموعة محاضر جلسات مجلس شورى القوانين سنة ١٩٠٧ ؛ طبعت أخيرا فى القاهرة بدون تاريخ ، ص ٩ وما يليها) .

كأى جزء من أجزاء الصيف ، ولما كانت الميزانيات ترسل الى وزارة المالية فى الخامس عشر من أكتوبر فانها تحضر عادة قبل أن يقوم كبار الموظفين بالاجازة ، ثم تعدل بسرعة فى اللحظة الأخيرة حتى تطابق الظروف التى تكون قد تغيرت منذ أن وضعت هذه الميزانيات لأول مرة ، وتكون النتيجة أن تصبح واهية البناء ، مفتقرة الى كل نوع من أنواع التعديل المتلاحق [١] .

وقد اقترح لمعالجة هذه الحالة السيئة تغيير تاريخ ابتداء السنة المالية من أول يناير الى أول ابريل حتى يمكن « وضع الميزانية وضعا صحيحا ،

---

(١) وقد وصف اللورد ا. سسيل تلك الحالة الهادمة والنظام الفاسد بطريقة مؤثرة تلفت النظر فهو يقول ما ترجمته : « ليس هناك وقت لمناقشتها (أى الميزانيات) كما يجب مع السلطات المالية . وفى أكثر الأحايين تتزاحم تزاحما يؤدى الى نتائج قاضية على النشاط والاقتصاد الصحيح .

« ولا يعزب عن البال أن كبار الموظفين ، حين يعودون فى هذا الوقت ، لابد أن يجدوا من الأعمال المتراكمة ما يجب البت فيه غير الميزانية .

« ان فقد العمل الجماعى بين مصالح الحكومة أحد المساوىء المعروفة للادارة المصرية . ففى أهم فصول السنة ، حين تشتغل المصالح بوضع سياستها العملية لسنتها القادمة بالحصول على التغذية الضرورية من الميزانية ، يكون التشاور والتناقش اللازمان مستحيلين تمام الاستحالة ، ولا يكون فى الامكان أن توفق فى وضع المشروعات أو تعديلها بحيث تناسب احتياجات المصالح الأخرى .

« وتكون الرقابة المالية الصحيحة عسيرة ، إن لم تكن مستحيلة ، نظرا لعدم وجود الوقت الكافى .

« وأرقام الميزانية الفعلية نفسها لا يمكن التحقق منها الا بصعوبة ، ولم يخف مراقب الحسابات استغرابه لعدم وقوع أخطاء هامة فى الارقام مع السرعة العظيمة التى تهيأ بها .

« ونظرا للسرعة وعدم الدقة لاتكاد الميزانية تنتهى حتى تأتى المصالح ثانية الى وزارة المالية لتصحيح أخطاء ما كان ينبغى أن تقع .

« وفى أكثر الأحايين تضيع الأموال لالسبب الا لأنه لم يكن هناك وقت للتفكير فى كيفية اقتصادها ... » (محفوظات وزارة المالية) .

وبحث جميع المشروعات والتدابير بحثا كافيا ، وجعل رقابة مالية وافية ، ويصبح لدى المصالح الوقت اللازم للتشاور والبت فى عملها المشترك ، ويكون من الممكن فحص أرقام الميزانية وتحضيرها الآلى الفعلى فحصا خاصا ، ويستطيع الموظفون أن يأخذوا أجازاتهم بحيث يعودون فى الجو المعتدل دون أن يعرّضوا أعمال مصالحهم للضرر ...[1] » .

ومع أن موضوع التعديل قد بحث فى الواقع مرة بعد أخرى ، فان تنفيذه لم يكن ممكنا إزاء اعتراضات صندوق الدين التى كانت قاضية على المشروع . ولكن تبين أن من الممكن قبوله عند ماقدم اللورد إ . سسيل اقتراحه ، نظرا لأن اعتراضات صندوق الدين لم يعد لها وزنها الاول[2] بعد أن عدّل القانون رقم ١٧ الصادر فى ٢٨ نوفمبر سنة ١٩٠٤ نظام خدمة الدين العمومى .

واذا كان قد وجد من الضرورى فى سنة ١٨٩٠ مخاطبة الدول لتعديل تاريخ إقفال حساب صندوق الدين فذلك لأن هذا التاريخ قد حُدد بموجب الامر العالى الدولى الصادر فى سنة ١٨٨٥ ، ولكن بما أن قانون سنة ١٩٠٤ لا يتعرض صراحة لهذه النقطة فقد وُجد أنه يكفى لتسوية الموقف اتفاق بسيط بين الحكومة وبين صندوق الدين .

صدر هذا القانون على أساس سنة مالية تبتدىء أول يناير ، وقد حُسب أن ناتج الضرائب المخصصة لخدمة الدين التى تجى من أول يناير ، مع المبلغ النقدى المخصص لادارة الاعمال بصندوق الدين ، يمكّنان الصندوق من دفع فوائد ابريل ومايو . فلو جعل تاريخ ابتداء السنة

(١) مذكرة اللورد إ . سسيل (محفوظات وزارة المالية) .

(٢) المذكرة السالفة الذكر .

المالية أول ابريل لقلبت جميع التدابير المالية المتفق عليها مع الدول رأسا على عقب ، لأن المبالغ التى تحصّل من أول ابريل لا تكون بالطبع كافية لدفع الفوائد المستحقة حتى مع الالتجاء الى المبلغ النقدى الموجود لدى صندوق الدين .

ولكن كان فى وسع الحكومة أن تزيد هذا المبلغ الأخير بمبلغ يعادل متوسط ناتج ضرائب الاطيان فى مدة ما بين أول يناير و٣١ مارس، وهذا ما اتفقت عليه الحكومة وصندوق الدين [١].

وفى ٢٧ فبراير سنة ١٩٠٧ قدمت الحكومة الى مجلس شورى القوانين مشروعى قانونين : الاول بتعديل التاريخ الذى تبتدىء فيه السنة المالية من أول يناير الى أول ابريل ابتداء من سنة ١٩٠٨ ، والثانى بتعديل الفقرة الاولى من المادة ٢٦ من القانون النظامى الصادر فى أول مايو سنة ١٨٨٣ بحيث يدخل شهر مارس ، الذى يستلزم التعديل الجديد أن تقدم الميزانية الى المجلس فى أوله ، فى عداد الاشهر التى يجتمع فيها مجلس شورى القوانين [٢] . وقد وافق المجلس فى ١٦ ابريل سنة ١٩٠٧ على موضوع هذين المشروعين بعد أن أدخل عليهما بعض تعديلات ليست فى الواقع إلا تعديلات شكلية محضة [٣] .

---

(١) أنظر الخطابات المتبادلة بين الحكومة وبين صندوق الدين فى هذا الصدد (بيان عن أعمال صندوق الدين لسنة ١٩٠٧ بالفرنسية ، المجلد ٣٢، ص ٣٤ — ٤٢).

(٢) أنظر مكاتبة رياسة مجلس النظار الى مجلس شورى القوانين رقم ٤ بتاريخ ٢٧ فبراير سنة ١٩٠٧، كما هى مثبتة بمحضر جلسة مجلس شورى القوانين المنعقدة فى أول أبريل سنة ١٩٠٧ (مجموعة محاضر جلسات مجلس شورى القوانين سنة١٩٠٧؛ طبعت أخيرا فى القاهرة بدون تاريخ ، ص ٩ وما يليها) .

(٣) كان المجلس قد أحال مشروعى الحكومة بجلسته المنعقدة فى أول أبريل سنة ١٩٠٧ الى لجنة مؤلفة من حضرات أصحاب السعادة محمود سليمان باشا ، وابراهيم

غير أن مجلس النظار قرر فى ١٥ يونيه سنة ١٩٠٧ تأجيل المشروع مؤقتا إذ تبين لنظارة المالية ، بعد إعادة البحث، أن تغيير مواعيد السنة المالية تعترضه موانع لم تكن تتوقعها من قبل [١] .

ولكن تلافيا للاضرارالناجمة عن بقاء تاريخ ابتداءالسنة الماليةفى أول يناير كما كان ، بحثت نظارة المالية عن علاجات وقتية واقترحت « أولا

سعيد باشا ، واسماعيل أباظه باشا ، وعلى شعراوى باشا ، ومحمود عبد الغفار بك لبحثهما وتقديم تقرير له بنتيجة هذا البحث (المجموعة السالفة الذكر، ص ١١) . وفى جلسة ١٦ أبريل سنة ١٩٠٧ عرض تقرير اللجنة على المجلس وهو ينقسم الى قسمين : تناولت فى القسم الأول منه اختصاص مجلس شورى القوانين بنظر هذين المشروعين وكان المجلس يرتاب فى اختصاصه ويرى أن ذلك من اختصاص الجمعية العمومية (المجموعة السالفة الذكر، ص ٢٠ — ٢١) ، وتناولت جوهر الموضوع فى الثانى فقالت :

« حيث أن المشروعين المشار اليهما أحدهما يتعلق بتعديل الفقرة الأولى من المادة السادسة والعشرين من القانون النظامى وهى المادة المبينة بها أسماء الأشهر التى تنعقد فيها جلسات المجلس من كل سنة . والمشروع الثانى يتعلق أولا بتعديل المادتين ٢٢ و ٢٤ من القانون النظامى وهما المادتان المشتملتان على ميعاد تقديم الميزانية للمجلس وميعاد صدورها فى كل عام وثانيا بتعديل أمر عال سابق صدوره فى ٢٧ يونيه سنة ١٨٨٣ يتعلق باجراءات نظامية تتعلق بنظارة المالية .

« وحيث أن اللجنة رأت أن تعديل هذين المشروعين بالحالة التى هما عليها الآن يفضى الى نقص مادتين من مواد القانون النظامى وقطع سلسلة المواد عند الوصول الى العدد ٢٢ والعدد ٢٤ وهو مالا تقصده الحكومة طبعا ولا توافق عليه هيئة مجلس شورى القوانين .

« ولهذا فقد رأت اللجنة أن تجعل تعديل مواد القانون النظامى فى مشروع أمر عال قائما بذاته لتحل المواد المعدلة بمقتضاه محل المواد الأصلية وأن تجعل تعديل قانون ٢٧ يونيه سنة ١٨٨٣ فى مشروع أمر عال على حدته ... » (المجموعة السالفة الذكر ، ص ٢١ وما يليها) .

(١) مكاتبة رياسة مجلس النظار لمجلس شورى القوانين رقم ١٣ بتاريخ ٧ يونيه سنة ١٩٠٧، كماهى مثبتة بمحضر جلسةمجلس شورى القوانين المنعقدة فى ٧ اكتوبر سنة ١٩٠٧ (المجموعة السالفة الذكر، ص ٤٦) .

التأكيد على دواوين ومصالح الحكومة بتقديم موازينها السنوية اليها قبل ١٥ أكتوبر حتى يكون لديها الوقت الكافى لفحصها بالاعتناء الذى تستوجبه ، وثانيا درج مبلغ اجمالى فى الميزانية للمصاريف الخصوصية توزعه فيما بعد على أنواع الاعمال والنفقات وتقدم مفرداته الى مجلس شورى القوانين فى شهر فبراير ... وقد قرر مجلس النظار العمل بهذين الاقتراحين على سبيل التجربة ، وأن كل ميزانية تقدم بعد تاريخ ١٥ أكتوبر لا يلتفت اليها وتقرر حسب ميزانية السنة السابقة لها مع مراعاة التعديلات التى يكون قد رخص بها فى أثناء السنة [١].. »

ولكن هاتين الوسيلتين ما كانتا لتصلحا الخلل أو تعالجا الداء ، ولم تلبث وزارة المالية بضع سنوات حتى أعادت بحث موضوع التعديل فرأت أن أسبابه لا تزال قائمة ، ويعززها أن السنة المالية المقترحة تتفق مع السنة الزراعية فتكون الحكومة أثناء تقديرها للايرادات على بينة من محصول القطن المنتظر ، وهو عماد ثروة البلاد .

وقد وافق مجلس شورى القوانين فى ٢١ مايو سنة ١٩١٣ على التعديل الجديد خصوصا وأنه يعطى المجلس وقتا أطول لفحص الميزانية إذ يقضى بأن ترسل الميزانية اليه قبل افتتاح السنة المالية بأربعين يوما [٢].

وفى ٤ يونيه سنة ١٩١٣ صدر قانونان : القانون رقم ٢٢ — ١٩١٣ بتعديل القانون النظامى الصادر فى أول مايو سنة ١٨٨٣ [٣] ، والقانون

---

(١) مكاتبة رياسة مجلس النظار السالف ذكرها .

(٢) انظر مجموعة محاضر جلسات مجلس شورى القوانين فى دور انعقاد ١٩١٢ — ١٩١٣ (القاهرة ، ١٩١٣) ، ص ٦٢٦ — ٦٢٩ .

(٣) يقضى هذا التعديل بأن ترسل الميزانية الى مجلس شورى القوانين قبل افتتاح السنة المالية التى وضعت لها الميزانية بأربعين يوما (مادة ١ المعدلة للمادة ٢٢ من القانون

رقم ٢١ — ١٩١٣ بتعديل السنة المالية بأن تبتدىء أول ابريل وتنتهى فى ٣١ مارس من السنة التالية مع بقاء مدتها اثنى عشر شهراً وذلك ابتداء من سنة ١٩١٤ (مادة ١) . وقد اعتُبرت الشهور يناير وفبراير ومارس سنة ١٩١٤ مدة مالية قائمة بنفسها ، ووضعت لها ميزانية بُنيت على تقدير ميزانية سنة ١٩١٣ بدون زيادة فى الاعتمادات ولا فتح اعتمادات جديدة مع مراعاة التعديلات التى رُخّص باجرائها فى خلال سنة ١٩١٣ سواء كانت بزيادة الاعتمادات أو بتخفيضها (مادة ٢ من القانون رقم ٢١ — ١٩١٣) . ولقد كان إجراء هذا التعديل ، الذى أريد تحقيقه من أمد بعيد ، تقدما عظيم الخطر ، للاسباب التى سبق أن بيناها [١] .

النظامى) وبأن يصدر قانون بالميزانية قبل افتتاح السنة المالية بسبعة ايام على الأقل (مادة ٢ المعدلة للمادة ٢٤ من ذلك القانون) .

(١) أجمل المستشار المالى فى مذكرته عن ميزانية سنة ١٩١٤ — ١٩١٥ مزايا هذا التعديل السابق تفصيلها فيما يلى :

« ... كانت قلة الوقت المخصص للنظر فى تقدير المصروفات من الحوائل الكثيرة التى تحول دون توجيه العناية اللازمة لذلك التقدير . فان الفترة بين فصل الصيف والموعد المعين لتقديم الميزانية بجميع تفاصيلها الى مجلس النظار أى فى ٢٥ نوفمبر كانت غير كافية لكى تعد المصالح تقديراتها بالتدقيق وتفحص نظارة المالية تلك التقديرات وتجرى المناقشة التامة فيها . لذلك تقرر التعويل على تعديل مهم فى هذا الشأن وهو نقل تاريخ افتتاح السنة المالية من أول يناير الى أول ابريل . وقد ظهرت موافقة ذلك التغيير فى حكومات كثيرة لمثل تلك الأسباب . أما فى مصر فان لتعديل تاريخ بداية السنة المالية ميزة خصوصية ؛ وهى أنه يسمح بربط المقدر للمصروفات والايرادات فى تاريخ يمكن فيه تقدير نتائج موسم القطن بضبط أكثر ؛ ولا يخفى ما لهذا الموسم من التأثير الكبير فى حالة القطر الاقتصادية ، ولهذا التعديل فائدة اخرى وهى تمديد المدة المعطاة الجمعية التشريعية للمناقشة فى الميزانية . » (مجموعة قرارات ومنشورات الحكومة المصرية ، سنة ١٩١٤ ، ص ٧٤) .

التعديل الثانى لتاريخ ابتداء السنة المالية : ولكن فى ١٩ ابريل سنة ١٩٢٣ صدر الأمر الملكى رقم ٤٢ - ١٩٢٣ بوضع نظام دستورى للدولة المصرية مشترطا فى المادة ١٣٨ منه وجوب تقديم الميزانية الى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لفحصها واعتمادها ، ولكنه لم يعين السنة المالية بل ترك تعيينها للقانون ، وكان القانون المعمول به آنئذ ، كما نعلم ، القانون رقم ٢١ لسنة ١٩١٣ الذى جعل ابتداء السنة المالية أول ابريل ، أى أن مشروع الميزانية كان يجب أن يقدم الى البرلمان قبل أول يناير والى مجلس الوزراء فى أول ديسمبر ، فكأن وزارة المالية عادت الى نفس الصعوبة تقريبا التى كانت تواجهها عند ما كانت السنة المالية تبتدىء فى أول يناير وكان عليها أن تقدم مشروع الميزانية الى مجلس شورى القوانين قبل أول ديسمبر . ولما كانت هذه الوزارة تحتاج الى ثلاثة شهور على الاقل لبحث اقتراحات الوزارات والمصالح المختلفة ، ومناقشتها ، وتعديلها ، واعدادها للطبع فقد كان على هذه الوزارات والمصالح أن تقدم « مالديها من الاقتراحات فى شهر سبتمبر أو قبل ذلك التاريخ وهو موعد لا يساعد المصالح ولا وزارة المالية على ضبط التقديرات بوجه عام بطريقة تنطبق على حقيقة العوامل التى تؤثر فى الايرادات والمصروفات لانه يصعب تقدير تلك العوامل فى مثل هذا التاريخ المتقدم [1] » . كذلك كانت أجازات الموظفين ، خصوصا

---

(١) مذكرة اللجنة المالية بوزارة المالية المرفوعة الى مجلس الوزراء فى أول ديسمبر سنة ١٩٢٦ كما هى مثبته بمحضر جلسة مجلس النواب المنعقدة فى ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٢٦ (مجموعة مضابط مجلس النواب ، الهيئة النيابية الثالثة ، دور الانعقاد العادى الثانى ، ١٩٢٦ — ١٩٢٧ ، ص ١٨٣) .

كبارهم ، لا تساعد على درس الميزانية فى الوقت المناسب [١] .

وبناء على هـذه الاعتبارات اقترحت الوزارة تعديل تاريخ ابتداء السنة المالية بحيث يصبح أول يونيه بدلا من أول ابريل [٢] .

ولكن اذا كان قد رؤى من الضرورى توسيع الوقت ليكفى تحضير الحكومة للميزانية فكذلك كان من الواجب أن يعطى البرلمان الوقت اللازم لفحصها .

لهذا بحثت اللجنة المالية بمجلس النواب فى التوفيق بين نص الدستور الخاص بابتداء دور الانعقاد للبرلمان وانتهائه ، وبين مقتضيات التعديل المطلوب للتوسعة على وزارة المالية ، فرأت أن تأخير السنة المالية شهرا واحدا بحيث تبتدئ فى أول مايو وتنتهى فى آخر أبريل من كل سنة يكون فيه الكفاية التامة . وقد وافقت وزارة المالية على هذا التعديل [٣] .

وبناء على هذا صدر القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٢٦ (فى ٣١ ديسمبر) الذى قضى بأن يكون ابتداء السنة المالية أول مايو ونهايتها ٣٠ ابريل من السنة التالية اعتباراً من سنة ١٩٢٧ (مادة ١) . وألحق شهر أبريل سنة ١٩٢٧ بالسنة المالية ١٩٢٦ ـ ١٩٢٧ طبقاً لأحكام المادة الثانية من ذلك القانون .

وهكذا بلغنا النتيجة الحاليــة التى نعدها خليقة بالثناء ، مطابقة لما تقضى به المبادئ المالية الصحيحة .

---

(١) تقرير اللجنة المـالية لمجلس النواب (مجموعة المضـابط السالفة الذكر ، ص ١٨٢) .

(٢) مذكرة اللجنة المالية بوزارة المالية السابق ذكرها .

(٣) تقرير اللجنة المالية لمجلس النواب السابق ذكره .

الباب الثاني

طريقة حساب الخزانة

نتكلم فى هذا الباب عن موضوع يتصل بالسنة المالية اتصالا وثيقا ، فعند وضع الحساب النهائى لها يمكن اتباع احدى طريقتين: طريقة حساب الخزانة « système de la gestion » ، وطريقة الـ « exercice ». وتقضى الطريقة الاولى أن يشمل الحساب الايرادات الفعلية التى حصّلت فى بحر السنة والمصروفات الفعلية التى دفعت فى المدة نفسها فهو حساب مادى ، أما الاعتمادات التى لم تصرف فتلغى وتفتح ثانية فى ميزانية السنة الجديدة اذا احتيج اليها ، ويضاف المتحصل من الايرادات بعد انتهاء السنة التى استحقت فيها لحساب السنة التى تحصّل فيها فعلا . وهذه الطريقة متبعة فى انجلترا .

وتقابل هذه الطريقة طريقة الـ « exercice » التى تقضى بأن يشمل الحساب جميع الايرادات وجميع المصروفات المترتبة على تصرفات اتخذت فى بحر السنة بغض النظر عن التاريخ الذى حصّلت أو دفعت فيه فعلا هذه الايرادات والمصروفات ، فهو حساب معنوى ، حساب حقوق والتزامات. وهذه الطريقة سائدة فى فرنسا وايطاليا .

يتبين مما تقدم أن هذه الطريقة الأخيرة تستلزم مدة اضافية للسنة المالية تطول أو تقصر ، إذ أن تسوية كثير من الحقوق والالتزامات المنتمية الى سنة معينة لا يمكن أن تتم الا بعد انقضاء هذه السنة . وهذا يوضح لنا معنى كلمة الـ « exercice » والفرق بينها وبين السنة المالية ، فهى أطول عادة لأنها تشمل علاوة على السنة المالية مدتها الاضافية التى

تستمر حتى تتم التسوية نهائيا . فالـ « exercice » ، كما يعرفه استورم « Stourm » فى كتابه القيم عن الميزانيـة ، « يتابع تسوية الحقوق والالتزامات المنتمية الى سنة ما ، الى ما بعد أجل هذه السنة [1]».

وما يتبع من هاتين الطريقتين فى وضع الحساب الختامى يتبع أيضا فى وضع الميزانية. فاذا اتبعت الطريقة الاولى «système de la gestion» فلا تشمل الميزانية الا الايرادات والمصروفات التى يقدّر تحصيلها أو دفعها فعلا أثناء السنة ، بينما اذا اتبعت الطريقة الاخرى « système de l'exercice » فتشمل الميزانيـة جميع الحقوق وجميع الالتزامات التى ستنشأ فى بحر السنة دون مراعاة للتاريخ الذى سيقع فيه التحصيل والدفع المترتبان على هذه الحقوق والالتزامات .

مقارنة الطريقتين : تعطى طريقة الـ « exercice » للسنة المالية نوعا من الشخصية باضافتها اليها كل الحقوق والالتزامات الناتجة عن تصرفات اتخذت فى بحر السنة ، كما تعطينا فكرة صحيحة وبيانا تاما عن عمليات العام المالية جميعا . ولكن عيب هذه الطريقة الخطير ما تسببه من ارتباكات بالغة وتأخير طويل إذ لا يمكن إقفال حساب السنة قبل التسوية النهائية لجميع الحقوق والالتزامات المنتمية اليها . وبتطبيق مبادئ هذه الطريقة تطبيقا دقيقا نجد أن لاحد للمدة التى يظل فيها الحساب مفتوحا ، وقد تدوم عشر سنوات أو أكثر . وهكذا تظل حسابات مدد عديدة مفتوحة معا زمنا طويلا بعد انقضاء العام مما يؤدى الى اختلال

---

(١) أنظر STOURM, *Le Budget* (الطبعة السادسة ، باريس ، ١٩٠٩) ، ص ١١٦ .

المالية العامة ، ويجعل من المحال معرفة الحالة المالية تماما فتبقى غامضة تمهد السبيل لارتكاب مخالفات وتصرفات مريبة .

ولقد أدت هذه الاعتراضات العملية بالدول التى تتبع هذه الطريقة الى الالتجاء الى وسائل تخفف من حدتها كاقفال الحساب فى تاريخ محدد ، ففى فرنسا مثلا يقفل الحساب بعد سبعة شهور من انتهاء السنة المالية ، وكل عملية لا تتم تسويتها قبل آخر هذه المدة تلحق بالمدد التالية . ولكن هذه الوسيلة ضد فكرة الطريقة ذاتها ، فهى تفقدها ميزتها وهى اعطاء فكرة صحيحة كاملة عن عمليات السنة ، وهذا يقربها من الطريقة الأخرى. والعناصر التى تستمدها ايطاليا من هذه الطريقة (طريقة حساب الخزانة) أكثر ظهورا الى حد أن كثيرا من المؤلفين مثل استورم « Stourm » وألكس « Allix » يعتبرونها المتبعة فى ايطاليا . صحيح أن الحسابات تقفل فى ختام السنة كما فى انجلترا ولكن الايرادات والمصروفات المثبتة تضاف ، ولولم تحصل أوتدفع ، الى عمليات الخزانة لتكون مجموع عمليات العام المالية . ويوضع للمبالغ المتأخرة حساب خاص بحيث لا تختلط بالحقوق والالتزامات الاخرى الخاصة بالسنة الجديدة .

ومن الناحية الاخرى نجد أن طريقة حساب الخزانة بسيطة جدا فهى تتناول عمليات مادية وحقائق واضحة . وفى نهاية السنة المالية تقفل الحسابات ، وهكذا لا تكاد تنتهى السنة حتى تكون لدينا البيانات اللازمة عن العمليات التى تمت أثناءها ـ هذه العمليات توجد فى الحساب الختامى الذى ينشر كل سنة ويقدم الى البرلمان . ونشر هذه الوثيقة على أثر الوقائع التى تشير اليها يثير اهتماما حقيقيا فى فحصها مما يساعد على أن تأخذ الرقابة اللازمة مجراها الكامل .

وتساعد هذه الطريقة ، فى الوقت نفسه ، على وضع تقديرات الميزانية للسنة المقبلة بقدر ما يمكن من الدقة لاستنادها الى أرقام حقيقية وحقائق واقعة بعكس الحال عند ما تتبع الطريقة الاخرى إذ لا تتيسر أمثال هذه الارقام والحقائق الا بعد مضى وقت طويل.

ومن الاعتراضات التى وجّهت الى طريقة حساب الخزانة ماتساعد عليه من المخالفات واساءة الاستعمال ، مثال ذلك ميل المصالح الى الانفاق بكثرة عظيمة قبل انتهاء السنة المالية مباشرة حتى تستنفد جميع اعتماداتها ، أو بالعكس ، تأجيل دفع المبالغ المستحقة الى أن تدخل الميزانية الجديدة فى دور التنفيذ حتى تخفف الحمل عن الميزانية السابقة . ولكن يلاحظ أنه لايوجد فى الطريقة الأخرى ما يمنع من حدوث مخالفات من هذا القبيل ، مخالفات تكفى لتوقّيها رقابة جدية صحيحة .

وهناك اعتراض آخر مجمله أن وقوع تأخير بسيط فى التحصيل أو الدفع يؤثر فى الحسابات ويغير من النتائج ، فطريقة حساب الخزانة لا تستطيع أن تعطى نتائج يمكن مقارنة بعضها ببعض . ولكن يلاحظ أن المتأخرات التى تُنقل فى كل سنة من السنة التى قبلها تعوّض بالمتأخرات التى تنقل للسنة التى بعدها ، وهما متماثلان تقريبا فى الأزمان العادية . وعلى أية حال يمكن توجيه الاعتراض نفسه لطريقة الـ « exercice » التى يحدد لاقفال حساباتها تاريخ معين .

وقد اتخذت عدة وسائل لملافاة الضرر الذى ينجم عن قطع العمليات فجأة فى نهاية السنة ، وعلى الاخص أداء الحساب عن خدمات أدّيت أو مواد قدّمت فى الجزء الاخير من السنة . هذه الوسائل تخفف من شدة المبادىء التى تهيمن على هذه الطريقة ، نذكر منها على سبيل المثال ما لجأت اليه انجلترا حيث يقوم موظف خاص «The Paymaster General»

فى بحر ثلاثة الاشهر التالية لانتهاء السنة المالية ، بدفع المصروفات المأذون بها قبل أول ابريل - تاريخ ابتداء السنة - وتحسب هذه المبالغ على ميزانية السنة السابقة . ولهذا الغرض يفتح له بنك انجلترا حسابا خاصا يسحب منه أمثال هذه المبالغ .

وعلى الجملة ، وبعد أن وازنا بين الحجج المقدمة لكل من الطريقتين وعليها ، نرى أفضلية طريقة حساب الخزانة .

الطريقة السائدة فى مصر والأسباب التى دعت الى الأخذ بها :
تسود فى مصر طريقة حساب الخزانة ، ولكنها لم تكن متبعة من البداية ، فقد كانت طريقة الـ « exercice » معمولا بها حتى سنة ١٨٨٣ ، غير أن المدة الاضافية كانت محددة كما هو الحال الآن فى فرنسا مع اختلاف فى هذا التحديد ، ذلك أن السنة المالية كانت تمتد فى مصر لمدة أربعة شهور فقط .

ففى الوقت الذى كانت تبتدىء فيه السنة المالية فى أول يناير وتنتهى فى ٣١ ديسمبر [١] كانت حسابات الحكومة تقفل فى ٣٠ أبريل من كل سنة أى أن مدة الـ « exercice » كانت ١٦ شهراً . وقد لجأت الحكومة الى هذه الطريقة لتتمكن فى خلال أربعة الاشهر المكملة للسنة من تحصيل بواقى الأموال المقررة ، وعلى الاخص لكى يتيسر لمصلحتى الاملاك الاميرية والدائرة السنية تسوية حساباتهما وابراء ذمة الحكومة من ضمانتها لهما ، فقد كان عليها أن تسدد ماقد يحدث من عجز فى ايراداتهما المخصصة لخدمة قرضى الدومين والدائرة السنية . على أن التجربة أظهرت

---

(١) أنظر الباب الأول ، ص ١٧ .

أن فتح حسابات سنتين فى وقت واحد يستدعى عملا جسيما ويقيم صعوبات كلية فى حسابات الحكومة [١] .

لذلك عُدل عن تلك الطريقة بالامر العالى الصادر فى ٢٧ يونيه سنة ١٨٨٣ الذى ينص فى المادة الثانية منه على أن «ترحَّل الى حسابات السنة التالية البواقى المستحق تحصيلها من الاموال المقررة والالتزامات وايجارات أملاك الميرى أما مبالغ الاعتمادات التى لا يكون جرى صرفها لغاية السنة الحسابية فتبطل ولا يعمل بها وما يصرف منها بعد تقفيل حسابات السنة يصير احتسابه من ميزانية السنة التالية » . وقد طبِّقت هذه القواعد لأول مرة فى إقفال حسابات سنة ١٨٨٣ وفى تحضير ميزانية سنة ١٨٨٤ (المادة ٦ من الامر العالى المشار اليه) .

ومنذ ذلك الحين اتبعت طريقة حساب الخزانة باستمرار ، فالميزانية والحساب الختامى لا يشمل كلاهما سوى العمليات التى ينتظر أن تتم أو تمت فى بحر السنة دون امتداد .

وعلى أثر انتهاء السنة المالية مباشرة تصبح النتائج المالية لهذه السنة معروفة . وقد لفت النظر الى هذه النقطة وزير المالية فى تقريره المرفوع للخديو عن النتائج المالية لسنتى ١٨٨١ و ١٨٨٢ وحالة الميزانية فى سنة ١٨٨٣ ، فبعد أن أرجع سبب تأخر ظهور التقرير الى عدم اقفال الحسابات إلا فى ٣٠ ابريل طبقا للنظام المتبع ، ذكر أن التعديلات التى أدخلت بالامر العالى الصادر فى ٢٧ يونيه سنة ١٨٨٣ ستمكِّنه فى المستقبل من تقديم تقريره عقب انتهاء السنة مباشرة [٢] .

---

(١) تقرير مرفوع للجناب العالى الخديو من حضرة دولتلو رئيس مجلس النظار بتاريخ ٢٥ يونيه سنة ١٨٨٣ (مجموعة الأوامر العالية الصادرة فى سنة ١٨٨٣ ، ص ١٣٤) .

(٢) مجموعة الوثائق الرسمية لسنة ١٨٨٣ بالفرنسية ، ص ٨٠٥ .

ومع أن طريقة حساب الخزانة اتبعت فى مصر بموجب الامر العالى الصادر فى ٢٧ يونيه سنة ١٨٨٣ فقد ظلت كلمة « exercice » تستعمل بدلا من « السنة » فى الترجمة الفرنسية للقوانين ، والمراسيم ، والوثائق الرسمية ، الخ وفى هذا خلط بين الاثنين فالـ « exercice » مدة أطول من السنة إذ تشمل زيادة عليها مدة تكميلية تسمح باجراء التسويات كما سبق أن بينا . لذلك يصبح استعمال الاصطلاح « exercice » خطأ بعد أن ألغيت الطريقة التى يطلق عليها .

أما فى العربية فليس هناك غير السنة ، وكانت تستعمل حتى للدلالة على الـ « exercice » نفسه .

الاعتمادات التى كانت تستثنى من طريقة حساب الخزانة : ولكن كانت تستثنى من هذه الطريقة الاعتمادات الاضافية المخصصة لعمل معين ويستغرق انفاقها فيه زمنا طويلا فكانت تُرحَّل ، بمقتضى ترخيص خصوصى من مجلس النظار ، من سنة الى أخرى حتى تنفد ، أو تنتهى الاعمال أو تنقضى المشتريات التى خصّصت لها هذه الاعتمادات .

وكذلك كانت مستثناة الاعتمادات الخصوصية والاعتمادات المفتوحة على احتياطى الحكومة العمومى [1] . وكانت المصالح هى التى تُرحّل فى نهاية السنة بواقى هذه الاعتمادات من تلقاء نفسها ، غير أنه كان يتحتم على رؤساء تلك المصالح أن يطلبوا من نظارة المالية إلغاء ما يبقى من الاعتمادات المخصصة لأعمال أو مشتريات قد تم تنفيذها (قرار مجلس النظار فى ١٣ يناير سنة ١٩٠٦) [2] .

---

(١) أنظر الباب العاشر .

(٢) قانون المصلحة المالية المصرية ، طبعة مؤقتة ، سنة ١٩١١ (الفصل الأول ، مادة ١٣) .

ولقد كان من بين التعديلات المهمة التى أدخلت على الميزانية فى سنة ١٩١٤، بناء على توصيات لجنة الميزانية التى ألفت فى السنة السابقة، إلغاء هذه الاستثناءات [١] . فأصبحت تُلغى البواقى التى لم تُستخدم من جميع الاعتمادات المفتوحة فى الميزانية أيا كان نوع النفقات المخصصة لها تلك الاعتمادات [٢] . ولقد كان هذا تدبيرا عظيم الشأن جليل الخطر نظرا للمزايا التى سبق أن بيناها ، فضلا عن أنه كان من نتائج الطريقة السابقة عدم وجود ما يحمل المصالح على الاكتفاء فى طلباتها بما قد تحتاج الى انفاقه فعلا فى بحر السنة ، فكانت طلباتها تزيد دائما على احتياجاتها . ومن أضرار هذا الاستعمال الاخلال بالمراقبة المالية وعدم تمكين وزارة المالية من تقدير المصروفات السنوية تقديرا دقيقا ، ولكن التغيير الجديد جاء قاضيا بتحديد « التقديرات على قدر احتياجات السنة فقط . أما الاعمال التى لا يمكن انجازها فى خلال السنة المالية فيطلب لها فى السنة التالية اعتمادات جديدة لاتمامها . وبهذه الطريقة تتيسر مراقبة سير هذه الاعمال وتعديل المبلغ الاجمالى المقدر لها فى كل سنة اذا اقتضت الحال [٣] » .

الوسائل المتبعة فى مصر لضمان سير الاعمال الجديدة : ولكن غالبا ما يحدث ألا يدرج فى الميزانية اعتماد لمواصلة عمل ما لتوقع

---

(١) أنظر تقرير لجنة الميزانية ، بالفرنسية (القاهرة ، ١٩١٣) ، ص ١ — ٢ .

(٢) ترجمة مذكرة مرفوعة من اللجنة المالية الى مجلس النظار عن مشروع ميزانية السنة المالية ١٩١٤ — ١٩١٥ (مجموعة قرارات ومنشورات الحكومة المصرية سنة ١٩١٤ ، ص ٤٠) .

(٣) مذكرة المستشار المالى عن ميزانية سنة ١٩١٤ — ١٩١٥ (المجموعة السالفة الذكر ، ص ٧٦) .

الوزارة المختصة إتمامه قبل ختام السنة السابقة بينما لا ينتهى العمل فى ذلك التاريخ ، أو لا يمكن دفع المبالغ المستحقة جميعا فى وقتها نظرا لظروف غير منظورة . ففى أمثال هذه الحالات تأذن وزارة المالية للمصالح فى بداية السنة الجارية بدفع المبالغ اللازمة نظير الوفور المنتظرة فى ميزانية هذه السنة (باب الاعمال الجديدة) بشرط ألا تتجاوز التقدير الكلى المعتمد لكل عمل . وبهذه الطريقة يُتّقى وقوف الاعمال الجديدة ، ويَقل التأخر فى دفع المبالغ المستحقة الناتج عن القطع الفجائى للعمليات المالية الى الحد الادنى . وإذا لم تتحقق الوفور المنتظرة لتغطية أمثال هذه النفقات ، طلبت المصلحة المختصة اعتمادا اضافيا فيما بعد أثناء السنة .

اساءة استعمال هذه الطريقة : ولقد أسيء استعمال طريقة حساب الخزانة واستخدمت لاخفاء مخالفات عدة . فقد كان بعض المصالح يرتبط بتعهدات دون أن يكون لديه الاعتماد الكافى للقيام بها ، ويؤجل الدفع الى السنة التالية . كما كان بعض المصالح ، التى لم تستنفد اعتماداتها الأصلية أو الاضافية ، يدفع فى آخر السنة المالية قيمة خدمات لا تؤدّى أو مواد لا تقدَّم إلا فى خلال السنة التالية . وهى إجراءات مخالفة للقانون مخالفة صريحة ، مخلة بالمالية العامة خللا خطيرا وقد أصدرت وزارة المالية تعليمات خاصة تنكر فيها هذه الاجراءات بشدة، وتمنعها نهائيا، وتحمّل الموظفين المختصين شخصيا مسئوليتها [1].

وقد ظلت وزارة المالية توطّد مبادىء طريقة حساب الخزانة

---

(١) أنظر التعليمات المالية رقم ٩ الصادرة فى أول يناير سنة ١٩١٤ (مادة ٣) ، ورقم ١١ الصادرة فى أول يناير سنة ١٩١٥ (مادة ٦).

باطراد فالى جانب منعها لهذه المخالفات ذهبت إلى حد أبعد برفضها الترخيص للمصالح بأن تخصم على ميزانية السنة الجارية وتضيف الى حساب الامانات مبالغ مستحقة ولكن لا يمكن دفعها قبل انتهاء تلك السنة نظرا لضرورة إتمام إجراءات معينة . وكانت غاية تلك المصالح من طلب هذا الترخيص ألا تحمّل الميزانية التالية نفقات تتعلق بالميزانية التى قاربت الانتهاء .

وسبب هذا الرفض أن الخصم على الميزانيـة بمبالغ لم يصـدر الاذن بدفعها بمقتضى شيك أو إذن صرف بعد مراجعة المستندات مخالف لقواعد الحسابات العمومية من جهة ، ومن جهة أخرى فان إضافة المبالغ التى لا يمكن دفعها إلا خلال السنة التالية الى حساب الأمانات هو فى الواقع بمثابة نقل اعتماد فى الميزانية من سنة الى سنة [١].

والاستثناء الوحيد المسموح به خاص بالمبالغ التي لا يمكن دفعها لوقوع الحجز عليها. فهذه المبالغ تخصم على ميزانية السنة الجارية وتضاف الى حساب الامانات حيث تبقى الى أن ينتهى أمر الحجز [٢] .

---

(١) أنظر التعليمات المالية رقم ٤ الصادرة فى أول يوليه سنة ١٩١١ (مادة ٢) .

(٢) أنظر التعليمات المالية رقم ٣ الصادرة فى أول يناير سنة ١٩١١ (مادة ٤) .

الباب الثالث

محضرو الميزانية

بعد أن بحثنا المسائل الأولية فى البابين السابقين ، نصل الآن الى التحضير الفعلى للميزانية .

فى مصر ، كما فى كل بلد آخر تقريبا ، يعهد بتحضير الميزانية الى السلطة التنفيذية ، فليس هناك سواها من يستطيع أن يقوم بهذه المهمة ، ذلك أنها أقدر على الالمام بمختلف الحاجات العامة وأهمية كل منها ، وتقديم تقديرات صحيحة بواسطة موظفيها المنتشرين فى أنحاء القطر جميعا يمدونها بالبيانات والمعلومات اللازمة المبنية على تجاربهم اليومية فى الشئون العامة على اختلافها .

فضلا عن أن السلطة التنفيذية هى التى تقوم بتنفيذ الميزانية ، فهى المسئولة عنه ، وهذا وحده كفيل بأن يجعلها تحسن تحضير ما ستتولى تنفيذه .

وفى داخل الحكومة تقوم كل مصلحة بتحضير تقديراتها ، ثم يأتى الدور الهام الذى يقوم به وزير المالية ، وهذا الدور يتفاوت فى الأهمية باختلاف الدول .

ففى فرنسا يجمع وزير المالية تقديرات المصروفات التى يقدمها زملاؤه ، ويضيف اليها تقديرات وزارته الخاصة ، ثم يضع التقديرات العامة للايرادات ، ويحضر المذكرة التفسيرية (l'exposé des motifs) لمشروع قانون الميزانية . وهذه المذكرة عبارة عن مقدمة لمشروع

الميزانيـة تبين اتجاهاتها العـامة ، ونقط الخلاف الموجودة بينها وبين ميزانيات السنين السابقة .

ويواجه وزير المالية مسألة رئيسية عظمى عندما يجد نفسـه أمام عنصرى مشروع الميزانية : المصروفات المقترحة والايرادات المقدرة ، فعليه أن يوازن بينهما ، ولذلك يدعى أحيانا وزير الموازنة .

ولكى يستطيع تحقيق هذا التوازن يجب أن تـكون له السلطة فى تخفيض الاعتمادات التى يطلبها زملاؤه . فبـاعتباره « حارس توازن الميزانية » ، كما يقول استورم (Stourm) ،« يجب أن يدافع عن هذا التوازن ضد مشروعات الوزارات المنفقة [١] » .

ولـكن وزير المالية لا يملك حق تعـديل اقتراحات زملائه قانونا ، إلا أن له أن يتصل بهم ويستميلهم الى تخفيض المصروفات حتى يتمكن من موازنة الميزانية . والرأى الأخير لمجلس الوزراء الذى يقرر مشروع الميزانية نهائيا ، بما أن هذا المشروع يتضمن مسئولية الوزراء جميعا متضامنين .

أما فى انجلترا فالأمر على خلاف ذلك حيث تملك الخزانة — وهى الوزارة المختصة بالمالية — سلطة رقابية عظيمة .

ويدير هـذه الوزارة مجلس يسمى بمجلس الخزانة ، ويتألف من اللورد الأول للخزانة ـ وهو عادة رئيس الوزراء ـ ووزير يطلق عليه « Chancellor of the Exchequer » ، وثلاثة أو أربعة من اللوردات الثانويين ، وسكرتيرين . ولـكن هذا المجلس لا يعمل فى الواقع ، بل هو

---

(١) STOURM, Le Budget (الطبعة السادسـة ، باريس ، سنة ١٩٠٩) ، ص ٦٧ .

الـ « Chancellor of the Exchequer » الذى يقوم بالعبء ،فهووزير المـالية فى الحقيقة يساعده سكرتير دائم يحافظ على استمرار التقاليـد الادارية ، أما الوظائف الاخرى فسياسية على الاطلاق .

ومجلس الخزانة ، الذى يمثله « Chancellor of the Exchequer »، يملك دستوريا ، بخلاف وزير المالية فى فرنسا ، الحق فى قبول الاعتمادات التى يطلبها زملاؤه ، أو رفضها، أوتعديلها . ولـكن هذا الحق لايسرى على تقديرات الحربيـة والبحرية والقوة الجوية التى لا يملك تعديلها الا مجلس الوزراء. وتخفّف من شدة هذا الحق عمليا،حتى فيما يختص بتقديرات المصالح المدنيـة ، اتفاقات ودية ومناقشـات سابقة فى مجلس الوزراء . من هذا يتبين لناعدم اختلاف هذه الطريقة كثيرا عن الطريقة الفرنسية، فالخلاف فى الواقع نظرى أكثر منه عمليا .

أما فى مصر فوزير المالية ، كوزير المالية فى فرنسا وبعكس « Chancellor of the Exchequer » فى انجلترا، لا يملك قانونا أن يعدّل اقتراحات زملائه دون موافقتهم، فليس هناك نص قانونى يخوله هذه السلطة .

ومع ذلك فوزارة المالية تعدل فعلا فى اقتراحات الوزارات الاخرى ، ويوضع مشروع الميزانية على أساس هذه التعديلات التى تراها وزارة المالية ، أو بالأحرى لجنتها المالية التى يرأسها وزير المالية والتى سنتكلم عنها بالتفصيل بعد قليل . ولـكن هذا المشروع ليس الامشروعا مؤقتا يُعرض لاقراره نهائيا على مجلس الوزراء الذى يفصل قطعيا فى جميع نقط الخلاف التى تنشأ بين الوزراء وبين وزير المالية. ويتبين من هذا أن تحقيق توازن الميزانيـة موكول الى وزير المـالية تحت اشراف مجلس الوزراء .

وسنصف فيما يلى تحضير الميزانية المصرية كما يحدث فعلا فى الوقت الحاضر مبينين مختلف الادوار التى يمر بها .

المنشور الدورى : فى كل سنة حوالى منتصف شهر يوليه يبعث وزير المالية الى مختلف الوزارات والمصالح بمنشور دورى طالبا اليها موافاته بتقديرات الميزانية الخاصة بها للسنة المالية القادمة ، على أن ترسل تقديرات الايرادات فى أول اكتوبر وتقديرات المصروفات فى أول نوفمبر على الاكثر [١] ليكون لديه الوقت الكافى لتحضير مشروع الميزانية وتقديمه الى البرلمان فى الوقت المحدد .

والاقتراحات التى يتأخر وصولها الى وزارة المالية عن الوقت المعين لا يُلتفت إليها ، وتوضع ميزانية الوزارة أو المصلحة التى تتأخر عن إرسال تقديراتها على أساس ميزانيتها للسنة الجارية مع مراعاة التعديلات التى تكون قد أدخلت عليها خلال السنة (قرار مجلس الوزراء فى أول يوليه سنة ١٩٣١ [٢]) وقد اتُّخذ قرار مثل هذا فى ٢٣ مايو سنة ١٩١٠ [٣]. ولكن وزارة المالية لم تستعمل هذا الحق مطلقا على الرغم من تأخر بعض الوزارات والمصالح عن ارسال تقديراتها .

ويذكر المنشور التعليمات التى يجب مراعاتها فى تحضير التقديرات ، ويبدأ عادة بملاحظات عامة مستعرضا حالة البلاد المالية استعراضا سريعا طالبا الى مختلف المصالح مراعاة الاقتصاد فى المصروفات ، ثم يبين كيف ينبغى أن تُقدر الايرادات والمصروفات ، كما يتناول المنشور الكلام

---

(١) أنظر منشور وزارة المالية رقم ١٣ سنة ١٩٣٣ ، ص ٣ .

(٢و٣) محفوظات وزارة المالية .

عن الطريقة التي يجب أن تُقدم بها التقديرات مُقدما نماذج فى بعض الاحيان [١] .

كل هذا ، كما نرى ، يُسهل كثيراً عمل المصالح المختلفة فى تحضير تقديراتها ، كما يسهل عمل وزارة المالية فى فحصها ومناقشتها بعد ذلك .

تحضير الوزارات المختلفة للتقديرات : تشرع الوزارات فى تحضير تقديرات إيراداتها ومصروفاتها للسنة المالية القادمة متبعة تعليمات وزارة المالية . ولكى تتمكن من تأدية هذه المهمة تعهد كل وزارة الى مختلف المصالح التابعة لها أن تُقدر كل منها ايراداتها ومصروفاتها على الأساس ذاته، على أن تصل اليها هذه التقديرات قبل تواريخ محددة تعينها سابقة بطبيعة الحال للتواريخ التى تحددها وزارة المالية حتى تستطيع أن تقدمها اليها فى الوقت اللازم . وتبنى هذه المصالح تقديراتها على أساس

---

(١) ينبغى أن تقدم التقديرات الخاصة بالأعمال الجديدة مثلا على شكل خاص(منشور وزارة المالية رقم ١٣ سنة ١٩٣٣ ، ص ٧) :

بيان الاعمال	التقدير الأول لتكاليف الأعمال	التقدير النهائى لتكاليف الأعمال	المنظور صرفه لغاية ٣٠ أبريل سنة ١٩٣٤	الاعتماد المطلوب فى ميزانية سنة ١٩٣٤	المبلغ اللازم لتتميم الأعمال	الاعتماد المفتوح فى ميزانية سنة ١٩٣٣
١	٢	٣	٤	٥	٦	٧

البيانات التى تستمدها من فروعها المتعددة ، فموظفو هاتيك الفروع فى حال تسمح لهم بأن يقدموا جميع العناصر والمعلومات التفصيلية اللازمة لتقدير احتياجات المصلحة تقديراً دقيقاً حقيقاً بالثقة [1] .

ومتى وصلت تقديرات المصالح الى الوزارة فحصتها ، ونقّحتها ، وأضافت اليها تقديرات ديوانها العام .

وبعد أن تحضّر التقديرات على هذا المنوال ترسل الى وزارة المالية مصحوبة ببيانات تفصيلية عن أسباب زيادة كل تقدير أو نقصه عن تقديرات ميزانية السنة الجارية . وترسل الايرادات أولا وتكون مضافة معاً حسب طبيعتها ، ثم المصروفات مفصّلة مصلحة مصلحة .

والى جانب تقديرات الوزارات المختلفة نذكرهنا التقديرات التالية :

١ — مخصصات ومرتبات ديوان جلالة الملك : ويقوم بتحضيرها وإرسالها الى وزارة المالية ديوان جلالة الملك .

٢ — مخصصات البرلمان : لميزانية البرلمان هذه الصفة الخاصة وهى أن لا سلطة لوزارة المالية عليها .

وينـاط بالمراقبين فى كل مجلس تحضير ميزانيته بمراقبة الرئيس والوكيلين ، وتتولى لجنة المحاسبة فحصها وتقديم تقرير عنها الى المجلس [2]

---

(١) ولنأخذ مثلا وزارة الاشغال العمومية . تشمل هذه الوزارة مصالح عديدة هى : مصلحة الرى . ومصلحة المبانى الاميرية ، ومصلحة الميكانيكا والكهرباء ، ومصلحة التنظيم ، ومصلحة المجارى الرئيسية ، ومصلحة الطبيعيات . ولنأخذ من هذه المصالح إحداها ولتكن مصلحة المبانى الاميرية . تنقسم هذه المصلحه الى ستة تفاتيش غير الادارة العامة ، فيحضر كل تفتيش تقديراته الخاصة بالميزانية ويبعث بها الى الاداره العامة التى تضيف بعضها الى بعض بعد بحثها وتنقيحها وتنميتها بعناية ، ثم تضيف اليها تقديراتها الخاصة ، وتبعث بها جميعا الى الوزارة كميزانية واحدة جامعة .

(٢) المادة ١٢٢ من المرسوم بقانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٣١ (الصادر فى ١٦ يونيه) الخاص بالنظام الداخلى للبرلمان .

واذا أرسلت اقتراحات البرلمان الخاصة بالميزانية الى وزارة المالية فى الوقت المناسب أدرجت كما هى فى مشروع الميزانية العمومية ، وإلا تدرج التقديرات الواردة فى ميزانية السنة الجارية على أن تعدّل بعد ذلك كما يعتمدها البرلمان [١] .

٣ — مجلس الوزراء : يحضر هذه التقديرات ويبعث بها الى وزارة المالية السكرتير العام لمجلس الوزراء .

٤ — مكتب المستشارين المالى والقضائى : يقوم كل منهما بتحضير تقديراته وارسالها الى وزارة المالية .

٥ — البعثات العلمية التابعة لكل الوزارات : تحضرها لجنة البعثات العلمية الاستشارية ، ويرسلها وزير المعارف العمومية باعتباره رئيسا للجنة.

٦ — معاشات ومكافآت : وتحضرها وزارة المالية نفسها .

٧ — الدين العمومى : يحضر التقديرات الخاصة بخدمة الدين العمومى كل من وزارة المالية وصندوق الدين طبقا للاتفاقات المعمول بها .

ويرسل صندوق الدين التقديرات الخاصة بموظفيه ونفقاته الأخرى الى وزارة المالية مجملة دون تفصيل ما لدرجها كما هى ، فهو الذى يبت فيها بنفسه الا اذا تجاوزت مبلغ ٣٥٫٠٠٠ ج . م ، ففى هذه الحالة يجب أن يصادق مجلس الوزراء على الزيادة (المادة ٢٢ من القانون رقم ١٧ الصادر فى ٢٨ نوفمبر سنة ١٩٠٤) .

٨ — مصروفات غير منظورة : وتدرجها وزارة المالية .

---

(١) مذكرة اللجنة المالية المرفوعة الى مجلس الوزراء عن مشروع ميزانية سنة ١٩٣٢ — ١٩٣٣ المالية ، ص ٢٩ .

وقبل أن نتابع البحث نرى من المفيد أن نشير هنـا الى هيئتين لها بعض الاثر فى تحضير الميزانية، ونعنى بهما مراقبة المشتريات ولجنة المبانى.

مراقبة المشتريات : تُقدم تقديرات المخازن من مهمات ، وتوريدات ، وأثاث، وثياب ،وأغذية الخ. الى مصلحة التجارة والصناعة (قسم مراقبة المشتريات) فى ميعاد لايتجاوز ١٥ أغسطس [١] حتى يتسنى لهذا القسم أن يفحص هذه التقديرات ويراجعها ثم يبعث بهـا الى وزارة المالية فى الوقت اللازم . ويرجع ذلك الى تتبع القسم المذكور لحركات السوق ، ومعرفته بأثمان الحاجيات .

لجنة المبانى [٢] : تتألف هذه اللجنة من وكيل وزارة المـالية رئيسا ، ومن وكيل وزارة الاشغال والمدير العام لمصلحة المبانى الاميرية عضوين، وينبغى تقديم الاقتراحات الخاصة بأعمال البناء الى هذه اللجنة قبل أول سبتمبر من كل عام حتى يمكن درجها فى الميزانية فى الوقت المناسب ، فيما لو سمحت الحالة المـالية بذلك ، بعد أن تقرها اللجنة ، وتُهيء مصلحة المبانى الرسوم والمقايسات الخاصة بها [٣] .

السكرتيرون المـاليون

ترسل تقديرات الوزارات المختلفة الخاصة بالميزانية الى وزارة المالية عن طريق السكرتيرين الماليين [٤] . فالسكرتير المالى أداة اتصـال بين

(١) أنظر منشور وزارة المالية رقم ١٣ سنة ١٩٣٣ ، ص ٦ .

(٢) ألفت هذه اللجنة بقرار وزير المالية رقم ٣٤ بتاريخ ٢ نوفبر سـنة ١٩٢٦ (محفوظات وزارة المالية).

(٣) منشور وزارة المالية رقم ١٣ سنة ١٩٣٣ ، ص ٦ .

(٤) يشبه السكرتيرون الماليون les Contrôleurs des dépenses engagées فى فرنسا ،ودورهم فى تحضير الميزانية مماثل لدور هؤلاء .

وزارة المالية وبين الوزارة المنتدب للعمل فيها [١] ، هو موظف تابع لوزارة المالية ولكنه يعمل بوزارة أخرى ليكون فى موضع يمكّنه من أن يراقب ويرى من قريب ما يجرى فى الوزارة المعين لديها . ونظرا لمعرفته باحتياجاتها كان دوره فى تحضير ميزانيتها دورا هاما مفيدا ، فهو يفحص تقديراتها فحصا تمهيدياً ، ويبدى ملاحظاته عليها مباشرة لوكيلها ، وبعد تعديل هذه التقديرات وفقا للملاحظاته يرسلها الى وزارة المالية (مراقبة الميزانية) مشفوعة بالبيانات اللازمة [٢] .

فاذا أصرت الوزارة على طلباتها وامتنعت عن الأخذ بملاحظات السكرتير المالى فانه يبعث بالاقتراحات إلى وزارة المالية كما هى، مبينا نقط الخلاف . كل هذا يسهل مهمة وزارة المالية ، ويؤدى الى اقتصاد فى الوقت.

وزير المالية

يؤدى وزير المالية دورا هاما جدا فى إعداد الميزانية كما بيّنا إذ الغرض الذى يجب أن يجعله نصب عينيه هو تحقيق توازنها . ولقد عنيت الادارة المالية فى مصر دائما بمبدأ التوازن بين الدخل والخرج عند وضع ميزانية الدولة [٣] .

ولقد سبق أن رأينا كيف يبعث وزير المالية فى مصر بتعليماته وملاحظاته فى المنشور الدورى ، وتبين لنا المقتبسات التالية مقدار اهتمامه

---

(١) كتاب وزارة المالية رقم م ١ / ١ / ٤٤ بتاريخ ١٨ نوفمبر سنة ١٩٢٨ باختصاصات السكرتيرين الماليين (محفوظات وزارة المالية) .

(٢) الكتاب السالف الذكر .

(٣) تقديم وزير المالية لميزانية ١٩٢٤ — ٢٥ بجلسة مجلس النواب المنعقدة فى ١٢ مايو سنة ١٩٢٤ (مجموعة مضابط دور الانعقاد الأول ، ص ٢٦١) .

بتوازن الميزانية والاعتبارات التى يوجه اليها أنظار زملائه لتحقيق هذه الغاية .

فهو يقول فى المنشور رقم ٢٠ — ١٩٣٢ الخاص بتقديرات الميزانية للسنة المالية ١٩٣٣ — ١٩٣٤ : « ان النقص الذى أصاب موارد الدولة فى السنتين الأخيرتين من جراء الأزمة الاقتصادية التى يجتازها العالم يوجب مواصلة العمل على تخفيف أعباء الميزانيـة المحافظة على توازنها... فازاء هذه الحالة ، وحيث إنه لا يمكن الأخذ فى ميزانية السنة المقبلة بتقديرات الايرادات التى وضعت للسنة الحالية فيما لو استمرت الازمة الاقتصادية فى شدتها ، لاترى وزارة المالية سبيلا للمحافظة على التوازن فى مشروع ميزانية سنة ١٩٣٣ الا الاقتصاد فى المصروفات. ولذلك يؤمل من الوزارات والمصالح أن تبحث اعتماداتها الخاصة بالمصروفات العمومية (باب ٢) بحثا دقيقا وتعمل على تخفيضها بما لا يقل عن ١٠ فى المائة بالنسبة الى اعتمادات السنة الحالية ولو أن نطاق التخفيض أصبح ضيقا فى بعض تلك الاعتمادات بعد ما وقع عليها من الضغط فى ميزانية السنتين الاخيرتين فان الحاجة الماسة الى التوازن فى هذه الايام العصيبة توجب بذل كل مجهود بل كل تضحية لتحقيق تلك الأمنية [1] . »

كذلك يقول فى منشوره رقم ١٣ سـنة ١٩٣٣ الخاص بتقديرات الميزانية للسنة المالية ١٩٣٤ — ١٩٣٥ : « من المعلوم أن الحكومة تعنى عناية خاصة بربط الميزانية على أساس التوازن الحقيقى على الرغم من النقص الذى أصاب موارد الدولة فى الثلاث سنوات الاخيرة من جراء الازمة الاقتصادية العالمية ، وأن الحاجة الماسة الى الاحتفاظ بالتوازن

---

(١) منشور وزارة المالية رقم ٢٠ سنة ١٩٣٢ ، ص ١ .

أوجب ضغطا متواليا على النفقات فى مختلف أبوابها . ولما كان توطيد مالية البلاد يتوقف على الاستمرار فى هذه السياسة فلا يسع وزارة المالية ، وهى فى صدد تحضير مشروع ميزانية السنة المقبلة ، الا أن تلح فى وجوب مواصلة العمل على تخفيض المصروفات بجميع الوسائل المستطاعة . . . [١] »

ولكن عمل وزير المالية الأهم يبتدىء بعد تسلمه تقديرات الميزانية التى تقدمها مختلف الوزارات والمصالح . وسنبين فيما يلى كيف يتم العمل بوزارة المالية .

تحضر وزارة المالية ميزانية مصروفاتها فى نفس الوقت الذى تحضر فيه الوزارات الاخرى ميزانياتها . كذلك تحضر ميزانية الايرادات التى هى فى الحقيقة ميزانية الايرادات الوحيدة للدولة المصرية. فوزارة المالية وزارة ايرادات بعكس الوزارات الاخرى ، وهى تشمل فيما تشمل مصلحة الاموال المقررة ، ومصلحة الجمارك ، ومصلحة الأملاك الاميرية الخ . ، وهى تضيف ايرادات الوزارات والمصالح الاخرى إلى ايراداتها الخاصة وترتبها جميعا حسب طبيعتها .

أما بخصوص ميزانيات مصروفات الوزارات المختلفة فتجمعها وزارة المالية معا ، وبعكس الحال فيما يختص بميزانية الايرادات نجد أنفسنا هنا أمام عددمن ميزانيات المصروفات يعادل عدد الوزارات الموجودة إذ أن لكل وزارة ميزانية مصروفاتها [٢].

---

(١) منشور وزارة المالية رقم ١٣ سنة ١٩٣٣ ، ص ١ .

(٢) دون إغفال ميزانيات الهيئات الاخرى التى سبق أن أشرنا اليها .

وليس الدور الذى تؤديه وزارة المالية فى تحضير الميزانية قاصرا على جمع التقديرات من هنا وهناك ، إنما تفحصها الوزارة (قسم مراقبة الميزانية) بدقة ، وتناقش التقديرات مع مختلف الوزارات والمصالح ، وترتب مشروع ميزانية الدولة ، وتحضر المذكرات الايضاحية اللازمة لاعطاء فكرة واضحة للجنة المالية الذى يُرسَل اليها المشروع مصحوبا بآراء القسم .

اللجنة المالية : عند ما وُضعت تقديرات مصروفات الدولة لسنة ١٨٨٤ وُجد أنها تزيد على مصروفات سنة ١٨٨٠ بمبلغ ٤٠٠,٠٠٠ج.م وكان على الحكومة أن تخفض هذه التقديرات بمبلغ ٣٥٠,٠٠٠ج . م ، فألفت لجنة لبحث الموضوع[١] تحت رياسة وزير المالية ، وكانت تتكون من المستشار المالى وكيلا ، ووكيل وزارة المالية ، والمدير العام للحسابات ، والمدير العام للأموال غير المقررة . ثم اتخذت هذه اللجنة صفة دائمة بقرار من مجلس الوزراء بتاريخ ٦ مارس سنة ١٨٨٤[٢] ، «وكانت ذات فائدة عظيمة فى السنين التالية فى وضع حد لطلبات المصالح الشرهة ومراقبتها[٣]» .

وقد انسحب المستشار المالى من هذه اللجنة على أثر انقطاعه عن مجلس الوزراء بعد تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ .

وفى سنة ١٩٢٩ عُدل تشكيل اللجنة المالية كما يلى :

وزير المالية رئيسا ، ووكيل وزارة المالية ، والوكيل المساعد ، والسكرتير الفنى ، والمراقب العام للادارة والتوريدات أعضاء (قرار مجلس الوزراء الصادر فى ٣ يناير سنة ١٩٢٩ [٤]) .

---

(١) أنظر Sir Auckland Colvin, The Making of Modern Egypt (الطبعة الرابعة ، لندن ، ١٩٠٦) ، ص ٤٧ .

(٢) محفوظات وزارة المالية .

(٣) Sir Auckland Colvin, The Making of Modern Egypt (الطبعة الرابعة ، لندن ، ١٩٠٦) ، ص ٩٥ .

(٤) محفوظات وزارة المالية .

ولكن لما كانت وظيفتا السكرتير الفنى والمراقب العام للادارة والتوريدات قد ألغيتا ، وكانت وظيفة الوكيل المساعد قد رُفعت الى وظيفة وكيل وزارة ، فقد أصبحت اللجنة المالية مؤلفة فى الوقت الحاضر من وزير المالية رئيسا ووكيلى الوزارة عضوين. ومع أن وظيفة المراقب العام للادارة والتوريدات قد أعيدت بعد ذلك إلا أن القائم بها لم يدخل ثانية فى أعضاء اللجنة التى تأيد تأليفها بقرار من مجلس الوزراء فى ١٢ نوفمبر سنة ١٩٣٣ يقصر عضويتها على وزير المالية ووكيليه [١]. ولوزير المالية فى حالة غياب أحد أعضاء اللجنة أن يعين أحد كبار موظفى الوزارة بصفة مؤقتة للحلول محل العضو الغائب ولمدة الغياب فقط (قرار مجلس الوزراء الصادر فى ٣٠ مايو سنة ١٩٢٣) [٢] .

أما اختصاص اللجنة المالية فقد حدده قرار مجلس الوزراء الصادر فى ٦ مارس سنه ١٨٨٤ بقوله إن «المسائل التى تُرفع إلى مجلس الوزراء ولها مساس بمالية الدولة لاتقدم الى المجلس قبل أن تفحصها اللجنة المالية فحصا دقيقا » .

ولما كان مشروع الميزانية أهم المسائل التى يجب عرضها على مجلس الوزراء لذلك وجب أن يُعرض أولا على اللجنة المالية .

وفيما عدا ذلك لا يوجد ما يحدد سير العمل فى اللجنة إذ لم توضع لاجراءاتها قواعد خاصة ، ولكن العادة جرت على أن تُعرض المسائل المالية على أعضاء اللجنة إما مجتمعين وإما متفرقين حسب أهمية هذه المسائل ونوعها ، وفى حالة التفرق تعرض أولا على أقل الأعضاء درجة ثم الأعلى فالأعلى ، وتؤخذ الآراء بالاغلبية .

(١، ٢) محفوظات وزارة المالية.

وهنا يصح لنا أن نتساءل عن أثر هذا فى سلطة وزير المالية ، فان له فى اللجنة صوتا واحدا ، ولكن لاينبغى أن ننسى أن عضوى اللجنة الآخرين مرءوسان له خاضعان لنفوذه ، وقد يكون لهذا أثره فى تقييد حريتهما .

مذكرة اللجنة المالية : ترفع اللجنة المالية مشروع الميزانية الى مجلس الوزراء مصحوبا بمذكرة تفسيرية بهذا العنوان « اللجنة المالية . مذكرة مرفوعة الى مجلس الوزراء عن مشروع ميزانية سنة . . . المالية »، وتقوم هذه المذكرة مقام المذكرة التفسيرية لمشروع قانون الميزانية التى يضعها وزير المالية فى فرنسا .

ومع أن اللجنة المالية قد ألفت بقرار من مجلس الوزراء فى ٦ مارس سنة ١٨٨٤ كما سبق القول ،لم يظهرلها مذكرة مع الميزانية من سنة ١٨٨٥ السنة التالية لتأليفها حتى سنة ١٨٨٩ [١].

وابتداء من هذه السنة أخذت تظهر مذكرة اللجنة المالية مرفوعة إلى مجلس الوزراء إلا فى سنة ١٩١٩ فقد رُفعت الى القائد العام للقوات البريطانية فى مصر [٢] ، فأصدر الميزانية باعلان منه فى غيبة

---

(١) صدرت ميزانيتا سنتى ١٨٨٠ و١٨٨١ بتقرير مرفوع الى الخديو من وزير المالية . أما ميزانيتا سنتى ١٨٨٢ و١٨٨٣ فقد صدرتا بتقرير مرفوع الى الخديو من رئيس مجلس الوزراء . ولم ينشر مع ميزانية سنة ١٨٨٤ تقرير ولا مذكرة ما . وصدرت ميزانية سنة ١٨٨٥ بمذكرة من وزير المالية لم ترفع الى سلطة ما ، وقد تكلم فيها عن النظام الجديد الذى أدخل على شكل الميزانية . ثم ظهرت ميزانيات السنوات من ١٨٨٦ حتى ١٨٨٨ بغير مذكرة أو تقرير .

(٢) أنظر ميزانية الحكومة المصرية لسنة ١٩١٩ — ١٩٢٠ ، ص (و) .

مجلس الوزراء نظراً لأنه « لم يتيسر الحصول على الموافقة عليها طبقا للقانون [١] ».

وكانت مذكرة اللجنة المالية تنشر منذ أول ظهورها مع الميزانية فى مجلد واحد . وكانت آخر ميزانية صدرت بها ، ميزانية السنة المالية ١٩٢٣ — ١٩٢٤ ، ثم انفصلت المذكرة عنها وأخذت تظهر مستقلة ، وهذا مالا نوافق عليه ونرى العودة الى تصدير الميزانية بمذكرة اللجنة المالية.

ولقد كانت اللجنة المالية حتى سنة ١٩٠٤ تكتفى ببيان جملة الايرادات والمصروفات المقدرة للسنة المالية ، اذ لم يكن هناك ما يدعو الى شرح خاص للذين ألفوا هذه المسائل ، فقد كانت الميزانيات توضع كل سنة على أسلوب واحد ، وكانت أرقامها التى لم تكن تتغير من سنة الى أخرى الا قليلا تغنى عن الشرح . ولكن فى سنة ١٩٠٤ ، بالنظر الى التغييرات التى طرأت على الحالة المالية على أثر عقد الاتفاق الانجليزى الفرنسى فى ٨ أبريل سنة ١٩٠٤ وصدور القانون رقم ١٧ الصادر فى ٢٨ نوفمبر من السنة نفسها ، كان من المستحيل مقارنة ميزانية سنة ١٩٠٥ بالميزانيات السابقة لها بدون بعض الايضاح . لذلك رأت اللجنة المالية من الضرورى أن تضع مذكرة تفصيلية تبين بوضوح وايجاز النقط التى تختلف فيها الميزانية عن الميزانيات السابقة والاسباب التى أدت الى ما أدخل عليها من تعديلات [٢] . ولكن هذا الايضاح الذى لجأت اليه اللجنة المالية أخيرا كان يوجد من قبل فى مذكرة المستشار المالى السنوية عن

---

(١) أنظر الميزانية السالفة الذكر ، ص (هـ) .

(٢) أنظر مذكرة المستشار المالى عن ميزانية سنة ١٩٠٥ (مجموعة قرارات ومنشورات الحكومة المصرية ، سنة ١٩٠٤ ، ص ٣٥٠).

الميزانية [١] ، ويقول المستشار المالى عن ذلك فى مذكرته عن ميزانية سنة ١٩٠٥ : « نتج من اتباعها (أى اتباع هذه الطريقة) أن مذكرة اللجنة المالية اشتملت على جزء عظيم من البيانات التى تحتويها المذكرة التى يضعها سنوياً المستشار المالى ولذلك اضطررتُ عند كتابة المذكرة الآتية الى تكرار أو زيادة ايضاح قسم كبير مما سبق قوله غير أنى رأيت ذلك أفضل من إعياء صبر القارىء بالزامه على الدوام بمراجعة هاته المذكرة أو تلك [٢] » .

وهكذا ظلت المذكرتان تصدران سنويا عن الميزانية ، غير أن مذكرة المستشار المالى كانت تمتاز بتناولها بحث حالة القطر المالية والاقتصادية بوجه عام ، أما مذكرة اللجنة المالية فكانت البيانات الواردة فيها قاصرة على التعديلات التى أدخلت على الميزانية . وظلت الحال على هذا المنوال حتى انقطعت مذكرة المستشار المالى عن الظهور ، وكانت آخر مذكراته مذكرته عن ميزانية سنة ١٩٢٣ — ١٩٢٤ [٣] .

وعلى أثر ذلك أصبحت مذكرة اللجنة الماليه تتناول أمرين :

أولا — حالة البلاد المالية والاقتصادية العامة .

ثانيا — التعديلات المهمة التى أدخلت على الميزانية

والحق أن مذكرة اللجنة المالية أصبحت فى السنوات الأخيرة خير بيان لحالة البلاد المالية والادواء التى تعانيها ووسائل العلاج التى اتخذت،

---

(١) لم تكن هذه المذكرة تنشر مع الميزانية .

(٢) مذكرة المستشار المالى عن ميزانية سنة ١٩٠٥ (مجموعة قرارات ومنشورات الحكومة المصرية ، سنة ١٩٠٤ ؛ ص ٣٥٠) .

(٣) أنظر ص ٤٨ .

وأكبر معوان على فهم الميزانية وأرقامها الصامتة . لذلك قلنا بوجوب تصدير الميزانية بها لتُعين المطلع عليها على سرعة فهمها وسهولة بحثها.

مجلس الوزراء : يأخذ مجلس الوزراء فى دراسة تقديرات الميزانية على ضوء آراء اللجنة المالية ، وله أن يوافق على التقديرات كما هى أو يعدّلها. ثم يقدمها وزير المالية ، مصحوبة بمذكرة اللجنة المالية ، الى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الاقل ، أى قبل أول فبراير من كل سنة [١] .

---

(١) المادة ١٢٧ من دستور سنة ١٩٣٠ المقابلة للمادة ١٣٨ من دستور سنة ١٩٢٣ .

الباب الرابع

المال الاحتياطى

وزير المالية ، كما رأينا فى الباب السابق ، هو المسئول عن إعداد ميزانية الدولة ، ومهمته الهامة الدقيقة هى أن يُحقق توازنها . فهو يُقدّر أولا المصروفات التى تستلزمها حاجة البلاد ، ثم يُقدر الايرادات ، فاذا لم تف بالحاجة لجأ الى موازنة الميزانيـة بزيادة الايرادات إمّا بتحصيل ايرادات جديدة وإمّا بالاقتراض ، وإلا عمد الى تخفيض المصروفات .

ولكن وزير المالية فى مصر استثناء لهذه القاعدة العامة ، فهو يُقدر الايرادات الموجودة أولا بحذر ثم يُقدر ما ينبغى أن يُقبل إزاءها من المصروفات . ويضطره الى سلوك هذا السبيل جمود ايرادات الدولة فلا يستطيع سن الضرائب ولا عقد القروض ، فلا يبقى أمامه سوى تخفيض المصروفات .

أما الذى يحول دون فرضه الضرائب فتقييد قدرة الحكومة على ذلك بالامتيازات الأجنبية ، وهذا النظام لايزال ساريا فى مصر على الرغم من مخالفته الظاهرة للعدالة ، ومغايرته الكاملة للظروف الحاضرة .

يقضى هذا النظام — أو بالأحرى سوء استعماله — بألا تُفرض ضرائب مباشرة جديدة على الأجانب قبل الحصول على موافقة الدول المتمتعة بالامتيازات . وتستوجب هذه الموافقة إجراءات طويلة بطيئة معقّدة ، ونتيجة المفاوضات — كما دلت التجارب السابقة — مشكوك فيها الى حد تعذر معه الحكومة تمام العذر إذا تحاشتها فى غير الضرورة الملجئة .

لهذا لاترى الحكومة من العدل أن تثقل المصريين بضرائب يتحملونها وحدهم، والفريقان يتمتعان بحماية الدولة على السواء . من هنا نشأ إحجام وزير مصر عن الالتجاء الى هذا المورد الظاهر الذى تستغله البلاد الأخرى بوفرة عظيمة .

نجم عن هذه الحالة «جمود جانب الايراد من الميزانية جمودا يقل أو يكثر ، فتتغير الايرادات مع الظروف الاقتصادية لا مع تغيرات الضريبة [1] » .

وأما الذى يحول دون عقده القروض فالمخاوف من سياسة الماضى والوقوع فى مثل ما جرت على البلاد من تدخل الاجنبي وتحكم الرقابة .

هذه الحالة الشاذة تستلزم أن يكون تحت تصرف وزير المالية مال احتياطى يلجأ اليه عند الضرورة لموازنة الميزانية . وتبدو الحاجة الى هذا الاحتياطى أكثر جلاء إذا راعينا أن مصر بلاد زراعية قبل كل شىء، وأن جملة ايراداتها مستمدة من أثمان أقطانها، فأى هبوط فى سعر القطن ، أو فى مقدار الصادر منه ، أو فى محصوله نتيجة كارثة ما يؤثر فى جانب الايرادات من الميزانية تأثيرا بليغا .

فالدور الذى يؤديه المال الاحتياطى فى مالية مصر دور غير بسيط . فهو الخزان الذى تحفظ فيه المبالغ الباقية من الميزانيات الفائضة ، ويُلجأ اليه لموازنة الميزانيات الناقصة ، وتُستمد منه الأموال اللازمة للنفقات غير العادية . لذلك كانت إدارته تستلزم من وزير المالية كثيرا من

---

(١) How Egypt's Accounts are Squared ، مقال كتبه على ماهر باشا وزير المالية اذ ذاك ، فى The Commercial التى تصدرها جريدة المانشستر جارديان Manchester Guardian ، عدد ٢١ مارس سنة ١٩٢٩ الخاص بمصر ، ص ١٧.

المهارة ، والعناية ، وبعد النظر .

كانت توجدقبل سنة ١٩٠٥ ثلاثة أموال احتياطية: المال الاحتياطى العمومى ، والمال الاحتياطى الخصوصى ، ومال الوفور الناتجة من تحويل الديون .

المال الاحتياطى الخصوصى: فى ٤ مارس سنة ١٨٨٨ أبدى وزير المالية — فى تقرير رفعه الى الخديو عن الحالة المالية فى سنة ١٨٨٧ — اعتزام الحكومة تخصيص مبلغ احتياطى بالنفقات غير العادية والحاجات الطارئة التى قد تنشأ عن ظروف استثنائية باعتباره عملا من أعمال الحكمة وحسن التبصر يعود تنفيذه على مالية البلاد بالتأثير الحسن [1] .

وبعد ذلك ببضعة شهور صدر أمر عال فى ١٢ يوليه سنة ١٨٨٨ بتكوين مال احتياطى يبلغ مليونى جنيه تودع فى صندوق الدين على أن يشترى بها سندات من سندات الدين المصرى (مادة ٢) . وقد

---

(١) مجموعة القرارات والمنشورات الصادرة من مجلس النظار ومن النظارات فى سنة ١٨٨٨ ، ص ١٠٣ .

وقبل أن يقدم وزير المالية تقريره كتب الى صندوق الدين فى ١٩ يناير سنة ١٨٨٨ يبين ضرورة انشاء هذا الاحتياطى بقوله : « لكى تستطيع الحكومة أن تواجه نقص الايرادات أو التكاليف غير العادية التى قد تخل بتعادل ميزانيتها قررت انشاء مال احتياطى دائم تقابل به جميع الطوارىء ، خصوصا وأنها تجد من المستحيل كل عام أن تقدر بشيء من اليقين عجز ايرادات الدومين والدائرة السنية الذى يختلف اختلافا جوهريا (بيان عن أعمال صندوق الدين فى سنة ١٨٨٧ بالفرنسية ، المجلد ١٢ ، ص ١٦٠) .

خصص بتكوين هذا الاحتياطى الجزء المرصد من فيوض الميزانية لاستهلاك الديون بمقتضى الأمر العالى الصادر فى ٢٧ يوليه سنة ١٨٨٥ ، مع عدة موارد أخرى (مادة ١) على أن يعود الاستهلاك الى ما كان عليه عند تكامل الاحتياطى ثم يوقف ثانية كلما نقص الاحتياطى عن مليونى جنيه بسبب ما قد يؤخذ منه من مبالغ (مادة ٤) [١] .

وقد خصص المال الاحتياطى بالأغراض الآتية :

أولا — تكملة المبالغ اللازمة لخدمة الديون التى كلف بها صندوق الدين ، وذلك فى حالة نقص الايرادات المخصصة لها .

ثانيا — سد عجز الايرادات غير المخصصة عن القيام بالمصروفات الادارية (المقررة بالمادة ١٨ من الأمر العالى الصادر فى ٢٧ يوليه سنة ١٨٨٥) وغيرها من المصروفات التى صدقت أو تصدق عليها الدول [٢] .

ثالثا — مقابلة المصروفات غير العادية التى يوافق عليهاصندوق الدين (مادة ٣) [٣] .

وكان يوجد الى جانب هذا الاحتياطى العام احتياطيان آخران .

المال الناتج من وفور تحويل الديون : أنشىء هذا المال لدى صندوق الدين من الوفور الناتجة من تحويل الديون ، الممتاز والدومين والدائرة السنية [٤] ، طبقا للأمر العالى الصادر فى ٦ يونيه سنة ١٨٩٠

(١، ٢) أنظر الباب التاسع .

(٣) أنظر الباب العاشر .

(٤) حول الدين الممتاز من ٥ ٪ الى $3\frac{1}{2}$ ٪ بالأمر العالى الصادر فى ٧ يونيه سنة ١٨٩٠ .

الذى قضى بأن تودع هـذه الوفور فى صندوق الدين حتى يُتفق على كيفية استخدامها بين الحـكومة وبين الدول (مادتا٤ و ٥) .

المال الاحتياطى الخصوصى : أنشىء هـذا الاحتياطى لدى الحـكومة بعكس الاحتياطيين الآخرين . وقد كوّن من نصيب الحكومة فى فيض الايرادات طبقا للأمر العالى الصادر فى ٢٧ يوليه سنة ١٨٨٥ الذى قضى بأن كل ما يزيد من الايرادات المخصصة وغير المخصصة على المبالغ اللازمة لخدمة الدين والمصروفات الادارية يقسّم مناصفة بين الحـكومة وبين صندوق الدين [١] .

مال احتياطى واحد : جاء القانون رقم ١٧ الصادر فى ٢٨ نوفمبر سنة ١٩٠٤ ناصا فى المادة ٥٢ منه على أن سندات الدين العمومى والنقود المودعة فى صندوق الدين التى يتكون منها المـال الاحتياطى ، وكذلك الوفور الناتجة من تحويل الديون تُحل جميعا من قيود التخصيص وتقدم الى خزانة المالية بعد أن يُقتطع منها ما يكفى لاستيفاء المال الاحتياطى والمال اللازم لادارة الأعمال اللذين خُصصا بصندوق الدين بالمادة ٢٧

وحول دين الدائرة السـنية العمومى باعطاء الدائنين سندات جديدة فائدتها ٤ ./. بمعدل ٨٥ ./. بمقتضى الأمر العالى الصادر فى ٦ يونيه سنة ١٨٩٠ .

أما قرض الدومين فقد رخص بتحويله بالأمر العالى الصادر فى ٦ يونيه سنة ١٨٩٠ ، ولـكن التحويل لم يتم الا فى سنة ١٨٩٣ حين خفضت فائدة هذا القرض من ٥ ./. الى ٤ ¼ ./. (الأمر العالى الصادر فى ٢٥ مارس سنة ١٨٩٣) ، ثم جاء الأمر العالى الصادر فى ٢٠ يناير سـنة ١٩٠٠ ناصا على عدم تقديم الوفور الناتجة من تحويل هذا القرض الى صندوق الدين الا اذا زادت ايرادات مصلحة الدومين على المبالغ اللازمة لسد جميع نفقاتها .

(١) أنظر الباب التاسع .

من الأمر نفسه ، فلم تعد ثمة حاجة الى التميز بين الأموال الاحتياطية المختلفة (مال الوفور، والمال الاحتياطى الخصوصى ، والمال الاحتياطى العمومى) عند انتهاء سنة ١٩٠٤ حين أنشىء مال احتياطى واحد لا يحتاج الى اسم خاص [١] .

وأخذ هذا المال الاحتياطى الجديد يغذى ميزانية غير عادية سميت بميزانية « المصروفات التى تؤخذ من المال الاحتياطى » منذ سنة ١٩٠٥ حتى سنة ١٩١٤ حين وحدت الميزانية [٢].

وقد استمر هذا الاحتياطى فى الزيادة حتى بلغ فى آخر سنة ١٩١٩

---

(١) وفيما يلى بيان بحالة الاحتياطى الجديد فى أول يناير سنة ١٩٠٥ كما قدره المستشار المالى (مجموعة قرارات ومنشورات الحكومة المصرية ، سنه ١٩٠٤ ، ص ٣٨٧) :

الايرادات :	جنيه مصرى	المصروفات:	جنيه مصرى
مال الوفور	٦ر٠٠٠ر٠٠٠	المال الاحتياطى لصندوق الدين	١ر٨٠٠ر٠٠٠
المال الاحتياطى العمومى	٢ر٥٠٠ر٠٠٠	مبلغ لادارة أعمال صندوق الدين	٥٠٠ر٠٠٠
المال الاحتياطى الخصوصى	١ر٦٥٠ر٠٠٠	مبلغ منحته الحكومة لزيادة المبلغ المخصص لادارة أعمال صندوق الدين	٧٥٠ر٠٠٠
مبلغ لادارة العمل تحت يد صندوق الدين	١ر٢٥٤ر٠٠٠		
	١١ر٤٠٤ر٠٠٠		٣ر٠٥٠ر٠٠٠
الباقى	٨ر٣٥٤ر٠٠٠		

(٢) أنظر الباب العاشر .

المالية ٠٠٠ر١١٧ر١٧ ج . م . فجاءت أعباء التموين وشراء الفحم واستنفدته كله تقريبا فى سنة ١٩٢٠ ، كما أن سياسة الاسراف والتبذير التى اتبعت فى ذلك الوقت وقفت موارده وقوفا تاما ، غير أن هذا الاحتياطى عاد فنما ثانية فى السنوات التالية [1] .

الاحتياطى الزراعى : وفى سنة ١٩٢٩ قسّم حساب المال الاحتياطى الى قسمين : قسم يختص بالاحتياطى العام ، وقسم يختص بالاحتياطى الزراعى .

فقد صدر فى ٣ سبتمبر سنة ١٩٢٩ مرسوم بقانون رقم ٥٣ – ١٩٢٩ بانشاء احتياطى خاص باسم « الاحتياطى الزراعى » لانفاقه فى الأوجه الآتية :

(أ) إعانة المزارعين بالتسليف ،

(ب) مساعدة الهيئات التى تعمل لتحسين الشئون الزراعية والصناعات المتصلة بها ،

(ج) للتدابير التى ترى الحكومة اتخاذها فى الأزمات الاقتصادية الخاصة بالحاصلات الزراعية (مادة ١) .

على أن تعيّن قيمة المبالغ التى تدعو الحاجة لانفاقها فى أحد هذه الأوجه بقرار من مجلس الوزراء (مادة ٣) .

وقد كُون هذا الاحتياطى من المبالغ الآتية :

(أ) مبلغ ٠٠٠ر٠٠٠ر٤ ج . م . تؤخذ من الاحتياطى العام .

---

(١) تقرير اللجنة المالية لمجلس النواب عن مشروع ميزانية الدولة لسنة ١٩٢٤ — ١٩٢٥ (مجموعة مضابط دور الانعقاد الاول ، ١٩٢٤ ، ص ٤٩٩) .

(ب) المبالغ الناتجة والتى تنتج من بيع القطن الذى كان فى حيازة الحكومة عند صدور قرار مجلس الوزراء فى ٩ يونيه سنة ١٩٢٩ بالموافقة على انشاء احتياطى زراعى ،

(ج) من المحصّل ، ابتداء من السنة المالية ١٩٣٠ – ١٩٣١، من ضريبة القطن التى استبعدت من ايرادات الميزانية وأرصدت لهذا الاحتياطى (مادة ٢) .

ولكن هذه المبالغ التى خُصصت بالاحتياطى الزراعى لم تكف للانفاق فى الأغراض التى أنشىء لتحقيقها، فصدر القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٣٠ (فى ٢٦ يونيه) بتحويل أربعة ملايين أخرى من الاحتياطى العام الى الاحتياطى الزراعى على أن تُرد أولا فأولا من السلف التى تُسدد ، ومن المبالغ التى تنتج من بيع القطن الذى تحوزه الحكومة ، ومن ضريبة القطن ابتداء من سنة ١٩٣٠ – ١٩٣١ .

ثم صدر بعد ذلك المرسوم بقانون رقم ٥١ لسنة ١٩٣٠ (فى ٢٥ نوفمبر) بتحويل ثلاثة ملايين جنيه أخرى من الاحتياطى العام الى الاحتياطى الزراعى بنفس الشروط ، وترتب على ذلك أن استعادت الميزانية ضريبة القطن لتسدد ما أخذه الاحتياطى الزراعى من الاحتياطى العام .

غير أن الاحتياطى الزراعى ألغى بالقانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٣١ (الصادر فى ٢٥ يوليه) فعاد المال الاحتياطى الى وحدته الأصلية .

تقسيم المال الاحتياطى الى احتياطى حر واحتياطى محبوس :

وصل المال الاحتياطى فى نهاية السنة المالية ١٩٣٢ – ١٩٣٣ الى

٩٢٩و٤٤٠و٣١ ج . م . [١] . ولـكن هـذا المـال ليس تحت تصرف الحـكومة كله ، فقد استدعت المشروعات التى أقدمت عليها فى السنوات الأخيرة لمساعدة الزراع والملاك والصناع حبس جزء كبير منـه فى شراء القطن ، واعطاء السلف الزراعية والصناعية ، واشتراك الحـكومة فى أسهم بنك التسليف الزراعى وفى إقراض هذا البنك ، الخ . وقد بلغ هذا القسم المحبوس فى التاريخ المذكور ٤١٩ر٠٩٩ر١٣ ج . م [٢] .

أما القسم الحر فالجزء الأكبر منه سندات تحقيقا للرغبة التى أبداها البرلمان غير مرة . ونشير هنا الى أن الأرباح الناتجة من توظيف الاحتياطى لا تضم اليه بل تدخل فى ايرادات الميزانية [٣]، فكل نقص فى الاحتياطى يؤدى الى نقص فى هذا الايراد .

وقد رأوا فى حساب الاحتياطى تقسيمه الى قسمين جديدين ابتداء من سنة ١٩٣٠ ـ ١٩٣١ المالية : قسم يختص بالمـال المحبوس وقسم يختص بالمال الحاصل فى يد الحـكومة ليصحح هـذا البيان الفكرة عن الحالة المالية [٤] .

وفيما يلى بيان الاحتياطى بقسميه فى ٣٠ أبريل سنة ١٩٣٣ :

(١،٢) أنظر الحساب الختامى لسنة ١٩٣٢ ـ ١٩٣٣ المالية ، ص (ح ـ ط) .

(٣) أنظر ميزانيـة الدولة المصرية لسـنة ١٩٣٣ ـ ١٩٣٤ ، ص ٧ (باب ١٥) .

(٤) أنظر الحساب الختامى لسنة ١٩٣٠ ـ ١٩٣١ المالية ، ص (ز) .

	الاحتياطى المحبوس	الاحتياطى الحر	الجملة
	جنيه مصرى	جنيه مصرى	جنيه مصرى
سندات	٥٠٠ر٠٠٠	١٧ر٤٤٤ر٧٣٣	١٧ر٩٤٤ر٧٣٣
رصيد حساب القطن	٦ر٩٧٤ر٢٤٢	—	٦ر٩٧٤ر٢٤٢
السلف الزراعية المحول تحصيلها على بنك التسليف	١ر٢٠٦ر٠٨٥	—	١ر٢٠٦ر٠٨٥
باقى السلف الزراعية وسلف على أقطان ...	٨٩ر٢٦٩	—	٨٩ر٢٦٩
القروض الممنوحة لبنك التسليف الزراعى	١ر٥٦٨ر٦٢٨	—	١ر٥٦٨ر٦٢٨
« « لمساعدة ملاك الاراضى الزراعية	١ر٧٦٦ر٩٥٦	—	١ر٧٦٦ر٩٥٦
المسحوب من المال المخصص للتسليف العقارى	١٣ر٢٥٥	—	١٣ر٢٥٥
المال المخصص للسلف الصناعية	٧٥٧ر٦١٨	—	٧٥٧ر٦١٨
« « لسلف الجمعيات التعاونية ...	٢٢٣ر٣٦٦	—	٢٢٣ر٣٦٦
نقـود	—	٨٩٦ر٧٧٧	٨٩٦ر٧٧٧
الجملة	١٣ر٠٩٩ر٤١٩	١٨ر٣٤١ر٥١٠	٣١ر٤٤٠ر٩٢٩ (١)

(١) أنظر الحساب الختامى لسنة ١٩٣٢ — ١٩٣٣ المالية ص (ط) .

ونرى من المفيد أن نذكر البيانات التالية عن بعض هذه الوجوه :

أولا — الرقم ٦٫٩٧٤٫٢٤٢ ج. م. رصيد حساب القطن، هو الثمن الذى اشترت به الحكومة هذه الاقطان مضافا اليها النفقات وهو أقل بكثير من قيمتها الحالية [١].

ثانيا — قيمة السندات التى يتكون منها القسم الاكبر من الاحتياطى الحر وقدرها ١٧٫٤٤٤٫٧٣٣ ج. م. [٢] تقل نحو ٣٫٠٠٠٫٠٠٠ ج. م. عن قيمتها حسب أسعار البورصة فى ٢٧ أبريل سنة ١٩٣٣ [٣].

---

(١) أنظر الحساب السالف الذكر ص (و — ز) أنظر أيضا مذكرة اللجنة المالية المرفوعة الى مجلس الوزراء عن مشروع ميزانية سنة ١٩٣٢ — ١٩٣٣ المالية ، ص ٢٤ .

(٢) وفيما يلى بيان هذه السندات :

جنيه مصرى	
٩٫٤٩٣٫٢٠٤	سندات الدين المصرى .
٥٫٨٤٦٫٤٥٧	« على الحكومة البريطانية .
١٫١٣٠٫٧٥٩	« « « الفرنسية والحكومة البلجيكية .
٩٧٤٫٣١٣	« مختلفة .
١٧٫٤٤٤٫٧٣٣	الجملة .

(الحساب الختامى لسنة ١٩٣٢ — ١٩٣٣ المالية ، ص « ط ») .

أما السندات الموجوده فى الاحتياطى المحبوس وقيمتها ٥٠٠٫٠٠٠ ج.م. فهى القيمة التى اكتتبت بها الحكومة فى رأس مال بنك التسليف الزراعى ، فقد صدر مرسوم بقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٣٠ (فى ١٨ نوفمبر) باشتراك الحكومة فى انشاء بنك زراعى تكتتب فى رأس ماله بما لا يزيد على نصف قيمته (ماده ١) ، ثم صدر القانون رقم ١٠٢ لسنة ١٩٣١ (فى ٢٥ يوليه) بأخذ ٥٠٠٫٠٠٠ ج . م . من المال الاحتياطى العام للمساهمة فى البنك بنصف رأس ماله المحدد بمليون جنيه (قرار مجلس الوزراء الصادر فى ١٤ يونيه سنة ١٩٣١) .

(٣) أنظر الحساب الختامى لسنة ١٩٣٢ — ١٩٣٣ المالية ، ص (ط) .

ثالثا ـــ هناك الى جانب الاحتياطى العام المبالغ المخصصة بصندوق الدين وتبلغ ، نقودا وسندات ، ٠٠٠ر٩٥٠ر٢ ج . م . حسب البيان التالى :

البيـان	سندات	نقود	الجملة
	جنيه مصرى	جنيه مصرى	جنيه مصرى
المال الخاص باحتياطى صندوق الدين	٠٠٠ر٨٠٠ر١	—	٠٠٠ر٨٠٠ر١
المال الخاص بادارة أعمال صندوق الدين	—	٠٠٠ر١٥٠ر١	٠٠٠ر١٥٠ر١
	٠٠٠ر٨٠٠ر١	٠٠٠ر١٥٠ر١	٠٠٠ر٩٥٠ر٢ [١]

أسباب زيادة المال الاحتياطى . ـ تقدير : قلنا إن الاحتياطى وصل فى نهاية السنة المالية ١٩٣٢ ـــ ١٩٣٣ الى ٩٢٩ر٤٤٠ر٣١ ج.م. وقد بلغت به هذا المقدار سلسلة من فيوض الميزانية ترجع إلى سببين رئيسيين :

أولا ـ التدلى فى تقدير الايرادات ، فتزيد الايرادات الفعلية على الأرقام المقدرة فى الميزانية [٢] .

ثانيا ـ التعلى فى تقدير المصروفات ، فلا تستطيع المصالح أن تنفق جزءاً كبيراً من اعتمادات الميزانية ، وعلى الأخص اعتمادات الأعمال

---

(١) أنظر الحساب الختامى السالف الذكر ، ص (ى) .

(٢) أنظر الباب السادس ، ص ٧٩ـ٨٠ .

الجديدة لأنها تفوق قدرتها ، وينشأ من ذلك نقص فى المصروفات الفعلية بالنسبة إلى تقديرات الميزانية[1].

وليس من الحكمة أن يوجد هذا الاختلاف بين التقديرات وبين الايرادات أو المصروفات الفعلية ، فمعنى ذلك أن الحكومة تطالب دافعى الضرائب بتضحيات لا داعى لها ، فهى تجبي منهم مبالغ تكنزها فى خزانتها دون أن تستفيد منها الاستفادة المرجوّة ، ولو بقيت هذه المبالغ فى أيديهم لكانت أكثر إنتاجا .

وإذا كان من الضرورى لمصر أن يكون لها احتياطى فلا ينبغى أن يصل الى هذا الحد ، فان وجود مبلغ كبير كهذا يشجع على الاسراف ويحول دون الاقتصاد.

إن البلاد فى أمس الحاجة الى مشروعات إصلاح وتحسين عديدة فى مختلف المرافق كالرى، والصرف ، والمواصلات ، والطرق ، والتعليم ، والصحة ، والخدمة العامة ، الخ . كل هذا يتطلب أموالا طائلة يعجز عن تدبيرها المال الاحتياطى نفسه ومن واجبات الحكومة أن تستفيد من هذه الثروة المعطّلة فتستخدم هذا الاحتياطى فى تنفيذ تلك المشروعات تدريجيا بقدر ما يتسع لها ، الأهم منها فالمهم ، فان علّة نموّه هذا النمو هو قعودنا عن تنفيذ مشروعات الاصلاح الكبيرة ذات المنفعة العامة .

ولكن المال الاحتياطى يجب ألا يُمس مع هذا قبل أن توضع سياسة مالية مبنية على درس دقيق لجميع المشروعات الكبيرة التى ينبغى أن تقوم البلاد بتنفيذها ولقد كان هذا رأى وزارة المالية الذى أبدته

---

(١) أنظر الباب السابع .

فى سنة ١٩٢٤ ووافق عليه البرلمان . كما وافق على لزوم أن يكون للدولة المصرية مال احتياطى ، حتى بعد معرفة ما تحتاج اليه هذه المشروعات ، وذلك على خلاف الواقع فى البلاد الاخرى لأن موارد الدخل فى الميزانية محدودة وضيقة ، فالامتيازات وغيرها من القيود الدولية الحاضرة تحد مقدرة الحكومة على فرض الضرائب فتحول بذلك دون اكتساب الميزانية المرونة اللازمة [(١)]. وقد حدد البرلمان هذا الاحتياطى الذى يجب أن يكون للدولة فى كل وقت بنحو عشرين فى المائة من مجموع ميزانية المصروفات [(٢)].

ولكن هذه السياسة المالية الخاصة ببرنامج الأعمال اللازمة للبلاد لم توضع حتى الآن . وإلى أن يكون ذلك ، جعل البرلمان رائده فى بحثه للاعتمادات المطلوبة أن يكون الاخذ من الاحتياطى مبنيا على فكرة استثماره وقصره على الأعمال النافعة والمنتجة من الوجهة الاقتصادية [(٣)].

---

(١) أنظر مجموعة مضابط دور الانعقاد الأول لمجلس النواب ، ١٩٢٤، ص ٥٠٠. أنظر أيضا مجموعة مضابط دور الانعقاد الاول لمجلس الشيوخ ، ١٩٢٤ ، ص ٣٠٠ — ٣٠١ .

(٢) أنظر مجموعة مضابط مجلس النواب ، الهيئة النيابية الثالثة ، دور الانعقاد العادى الأول ، ١٩٢٦ (ص ١٣٥) ؛ ودور الانعقاد العادى الثانى ، ١٩٢٦ — ١٩٢٧ (ص ٧٧٨) ؛ ودور الانعقاد العادى الثالث ، ١٩٢٨ (ص ٦٢١) . أنظر أيضا مجموعة مضابط مجلس الشيوخ ، دور الانعقاد الثالث، ١٩٢٦ (ص ٢٧٤ — ٢٧٥) ؛ ودور الانعقاد الرابع ، ١٩٢٦ — ١٩٢٧ (ص ٧٠٤ و٧٠٦) .

(٣) أنظر مجموعة مضابط مجلس النواب ، الهيئة النيابية الثالثة ، دور الانعقاد العادى الثانى ، ١٩٢٦ — ١٩٢٧ (ص ٧٧٦) ؛ ودور الانعقاد العادى الثالث ، ١٩٢٨ (ص ٦١٨) ؛ والهيئة النيابية الرابعة ، دور الانعقاد العادى الأول ، ١٩٣٠ (ص ٤٤٧) . أنظر أيضا مجموعة مضابط مجلس الشيوخ ، دور الانعقاد العادى الرابع ، ١٩٢٦ — ١٩٢٧ (ص ٧٠٢) .

الباب الخامس

نصيب البرلمان من تحضير الميزانية

الأصل فى اقتراح المسائل التشريعية أن يكون للسلطتين التشريعية والتنفيذية ، ولكن الامر غير هذا فى المسائل المالية فقد رُئى أن يُقصر حق اقتراحها على السلطة التنفيذية لما قد يترتب عليها من الآثار الخطيرة على مالية البلاد،ولا يستطيع تقدير هذه الآثار تقديراً صحيحاً سوى الحكومة بواسطة عمالها الكثيرين فى مختلف الانحاء ، وما يمدونها به من معلومات وثيقة وبيانات دقيقة .

كذلك دلت التجارب على أن المجالس أميل إلى التبذير فى الاموال العامة منها الى تدبيرها ، لذلك أيضا رُئى من الاصوب ألا يُسمح لها باقتراح القوانين المالية ، وأن يُترك هذا الحق الى سلطة مسئولة فعلا كالسلطة التنفيذية . ويستطيع أعضاء السلطة التشريعية أن يتقدموا الى الحكومة برغباتهم وآرائهم فى المسائل التى يرون إصدار تشريع فيها . وتنطبق هذه الاعتبارات انطباقا أشد على الميزانية ذاتها كما سبق أن بيّنا فى الباب الاسبق .

ولكن هناك قيودا معينة لهذا المذهب السائد تختلف باختلاف الدول فغالبا ما يشترك البرلمان فى هذا التحضير . وسنتكلم فى هذا الباب عن كيفية قيام السلطة التشريعية بنصيبها من تحضير الميزانية بعد أن تكلمنا عن الدور الذى تقوم به السلطة التنفيذية فى البابين السابقين.

ولقد حدث أن كان البرلمان هو المحضر الاصلى الاساسى للميزانية ، فالى سنة ١٩٢١ كانت تنفرد السلطة التشريعية فى الولايات المتحدة

بتحضير الميزانية تطبيقا دقيقا لمبدأ فصل السلطات ، فكانت تقوم بالتحضير لجنتان من لجان البرلمان « The Congress » الدائمة بعد أن تتسلم من وزير الخزانة الوثائق اللازمة. ولم تؤد هذه الطريقة الى مساوىء خطيرة نظراً للرخاء العظيم الذى كانت تتمتع به تلك البلاد وكان من نتيجته زيادة الايرادات على المصروفات ، فلم تكن الحاجة ماسة الى الاهتمام بأمر توازن الميزانية . وكانت الطريقة نفسها متبعة فى فرنسا فى عهد الثورة

أما فى انجلترا فالأمر على النقيض من ذلك حيث تنفرد السلطة التنفيذية بحق الاقتراح فى مسائل الميزانية وفى المسائل المالية عموما ، ولا يخوّل مجلس العموم لنفسه الحق فى الاخلال بتوازن الميزانية ، أى زيادة المصروفات أو تخفيض الايرادات . ويمتد هذا الامتناع الى جميع المسائل التى تفرض عبئا على الشعب أو تزيده ، فهذه يجب أن تقترحها الحكومة أو تؤيدها . ولكن تخفف من شدة هذه القاعدة استطاعة المجلس ابداء رغباته للحكومة فى هذا الصدد .

وهناك طريقة ثالثة تسود فى فرنسا وايطاليا وغيرهما من الدول ، وهى وسط بين الطريقة التى كانت متبعة فى الولايات المتحدة حتى عهد قريب وبين الطريقة الانجيزية إذ يخوّل حق الاقتراح فى المسائل المالية ومسائل الميزانية الى كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية . ففيما يختص بالميزانية تشترك السلطة التشريعية فى تحضيرها عن طريق اللجنة المالية وبواسطة حق التعديل .

اللجنة المالية : بعد أن تحضر الحكومة مشروع الميزانية تقدمه الى مجلسى الشيوخ والنواب فيحيله كل منهما على لجنة من أعضائه لفحصه وتقديم تقرير عنه الى المجلس ليسهل عليه مناقشته . ولكن

اللجنة المالية عند فحصها تقديرات الميزانية تُدخل عليها ما تراه لازما من التعديلات ، وقد يصل بها الحد كما هو الحال فى فرنسا الى قلبها رأسا على عقب وتحضيرها من جديد .

حق التعديل : والطريقة الثانية التى يشترك البرلمان بواسطتها فى تحضير الميزانية هى ما يتمتع به أعضاؤه من حق تقديم التعديلات أثناء المناقشة العامة للميزانية .

ومن الانتقادات التى وُجهت الى هذا الحق أنه يؤدى إلى أن يُلحق بالميزانية أثناء المناقشة العامة أحكام تشريعية دائمة غريبة عنها مغايرة لها ، فما الميزانية سوى عمل ادارى وخطة سير موقوتة ، وهى ليست قانونا الا من الناحية الشكلية . فضلا عن أن هذه الأحكام التشريعية لاتجد الوقت الكافى لفحصها فحصا كاملا إذ تكون أفكار الاعضاء مشتغلة بالميزانية مهتمة بانجازها قبل أن تبتدىء السنة المالية ، فيقرها البرلمان دون أن تُدرس الدراسة اللازمة . وهذا السبب هو نفسه الذى يحدو بأعضاء البرلمان الى الالتجاء الى هذه الطريقة حتى لا تعوق اقتراحاتهم عائق، وتمر سريعا فلا تدرسها اللجان ولا تكون موضع البحث الدقيق ، ثم يدعها مجلس الشيوخ تمر لضيق الوقت الباقى له لتقرير الميزانية . وتستخدم الحكومة أو اللجنة المالية الطريقة نفسها أحيانا .

ومن مساوىء هذه الطريقة أيضا ما قد تؤدى اليه من الاخلال بتوازن الميزانية ما دام فى استطاعة كل عضو أن يقترح إحداث زيادة فى المصروفات أو تخفيض فى الايرادات لصالح فريق خاص من السكان عادة .

الحال المتبعة فى مصر : أما فى مصر فقد كان حق اقتراح القوانين

المالية للحكومة ولمجلسى الشيوخ والنواب ، غير أن مجلس الشيوخ لم يكن له اقتراح القوانين الخاصة بانشاء الضرائب أو زيادتها (المادة ٢٨ من دستور سنة ١٩٢٣) .

ولكن دستور سنة ١٩٣٠ وسّع هذا القيد فجعله شاملا لكل القوانين المالية لا لانشاء الضرائب أو زيادتها فقط ، وساريا على المجلسين لا على مجلس الشيوخ وحده (مادة ٢٨) ، وهكذا لم يبق لأحد من المجلسين اقتراح القوانين المالية .

أما فيما يختص بالميزانية بمعناها الحقيقى فالحكومة هى التى تحضرها ، وكان هذا هو الحال حتى قبل صدور دستور سنة ١٩٣٠ . ومع ذلك فان البرلمان يشترك فى هذا التحضير فى آونتين : عندما تفحص اللجنة المالية مشروع الميزانية المقدم من الحكومة ، ثم أثناء المناقشة العامة . غير أن التعديلات التى تدخلها اللجنة المالية فى مصر على مشروع الميزانية تعديلات بسيطة عادة ، ولم تصل مطلقا الى حد تحضير المشروع من جديد كما يحدث فى فرنسا ، وفى الواقع لم يستعمل البرلمان المصرى حقه كثيرا ، ومع ذلك فبعد أن صدر دستور سنة ١٩٣٠ سالباً منه حق اقتراح القوانين المالية صدر المرسوم بقانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٣١ شاملا عدة وسائل تقيد حقه فى التعديل . وقد نصت على هذه القيود المواد ٧٠ و٧١ و٧٢ نشرحها تحت العناوين الآتية :

المسائل غير المالية : تمنع المادة الاولى من هذه المواد الثلاث (المادة ٧٠) أن يُقدم على سبيل التعديل لقانون الميزانية اقتراحات بشأن مسائل خارجة عن تقدير أو تحديد الايرادات أو المصروفات . والغرض من ذلك منع المجلسين من أن يخلطا بقانون الميزانية مسائل غير

مالية . ولكن يلاحظ أن هذا القيد لا يسرى على الحكومة [1] .

المسائل المالية : وتشير المادتان الأخريان (٧١ و ٧٢) الى القيود التى فرضت على حق التعديل فيما يختص بالمسائل المالية [2].

١ — تحديد الوقت : حددت مدة معينة تقدم فيها الاقتراحات التى ترمى الى زيادة المصروفات أو تخفيض الايرادات . وهذه المدة عبارة عن عشرة الأيام التالية لتوزيع التقرير الخاص بالباب الذى ترد عليه الزيادة أو النقص فلا يجوز أن تقدم بعدها اقتراحات من هذا القبيل . والغاية من تحديد هذه المدة تجنب تقديم الاقتراحات المفاجئه التى تخل بتوازن الميزانية بينما يكون الموضوع تحت المناقشة .

٢ — بيان وسائل تحقيق الاقتراحات : ولا يجوز أن تقدم الاقتراحات المذكورة (زيادة المصروف أو تخفيض الايراد) على سبيل الطلب المجرد بل يجب أن يصحب الاقتراح بوسائل تحقيقه . وهذا القيد أساسى لمنع تقديم الاقتراحات التى تستلزم زيادة النفقات دون التفكير فى المورد الذى يمكن أن يؤخذ منه ما يقابل هذه الزيادة .

٣ — التحريم الكلى للتعديل فى مسائل معينة : مع مراعاة أحكام المادة ٢٨ من الدستور لا يجوز أن تقدم على سبيل التعديل لقانون الميزانية أو لقوانين فتح الاعتمادات

---

(١) يوجد حكم شبيه بهذا فى فرنسا نصت عليه المادة ١٠٥ من قانون المال الصادر فى ٣٠ يوليه سنة ١٩١٣ الا أنه يسرى على الحكومة ، فهى تقول : «لا يجوز أن يدخل فى قانون الميزانيـة من الاحكام الا ما كان منها متعلقا مباشرة بالايرادات والمصروفات دون سواها من المسائل » . كما يوجد حكم مماثل فى الدستور الألمانى الصادر فى ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ (المادة ٨٥) .

(٢) وتتبع هذه الوسائل الى حد ما التعديلات التى أدخلت على اللائحة الداخليـة لمجلس النواب الفرنسى فى سنتى ١٩٠٠ و ١٩٢٠ لوقف زيادة النفقات العامة التى كان الاقتراح البرلمانى من البواعث عليها .

اقتراحات ترمى الى انشاء مصالح أو وظائف أو معاشات أو إلى التوسع فيها على وجه يخرجها عن الحدود المرسومة فى القوانين واللوائح . هذه مسائل تؤدى إلى زيادة المصروفات وما ينتج عنها من الاخلال بتوازن الميزانية . غير أن المنع يمتد إلى الاقتراحات التى ترمى الى الغاء أو تعديل مصروف مقرر فى الميزانية تنفيذا لقانون قائم ، إذ ينبغى أولا أن يُعدل القانون أو يُلغى بالطريق العادى ، فالقوانين تمليها بواعث ليس من المحتمل أن يعنى ببحثها أثناء مناقشة الميزانية حيث لا تراعى الا الوجهة المالية البحتة (١) .

كذلك يُحظر أثناء المناقشة فى تلك القوانين القرارات والاجراءات التى ترمى بالذات أو بالواسطة الى الأغراض المتقدم ذكرها .

(١) كان مقترحا أن يوضع فى مشروع الدستور حكم مشابه لهذا القيد الأخير ونصه : «المصروفات المدرجة فى الميزانية تنفيذا لقانون لا يجوز حذفها ولا النقص منها بما يؤدى الى تعطيل حكم من أحكام القانون الا بعد الغاء ذلك القانون أو تعديله بالطريق العادى» كما اقترح أيضا وضع حكم آخر بنفس المعنى ينص على أن «المصروفات المدرجة فى الميزانية لمصلحة ادارية عامة قائمة لم يرد بها قانون يجوز حذفها أثناء نظر الميزانية الا اذا طلبت الحكومة ارجاء النظر فى ذلك الى ما بعد الفراغ منها . وكذلك الحال فى النقص من تلك المصروفات اذا أدى الى تعطيل تلك المصلحة» ، ولكن لجنة الدستور العامة قررت رفضهما (أنظر مجموعة محاضر لجنة الدستور العامة ، القاهرة ، ١٩٢٤ ، ص ١٤٢ — ١٤٤ . أنظر أيضا ص ٦٦ — ٦٧). وسبب هذا الرفض أن «الأصل أن المجلس حر فى حذف ما يرى حذفه من المصروفات ولو جنى على قانون من القوانين . ولكن للمجلس فى لائحته الداخلية أن يخفف من وطأة هذا الأصل كما يشاء » ، وأن « الحرج كله هو من زيادة البرلمان للمصروفات لا من النقص منها كما كانت تقضى المادتان المحذوفتان » (المجموعة السالفة الذكر ، ص ١٤٩) .

الباب السادس

طرق التقدير

تقدير الايرادات

تكلمنا فى ثلاثة الأبواب السابقة عن الهيئات التى تتولى تحضير تقديرات الميزانية ، وسنتكلم فى هذا الباب والباب الذى يليه عن كيفية وضع هذه التقديرات .

ينبغى أن تكون تقديرات الميزانية مطابقة للحقيقة بقدر ما يمكن من الدقة حتى يكون التوازن الذى ينتج من هذه التقديرات حقيقياً لا وهمياً . وللوصول الى هذا الغرض يجب أن يكون الاخلاص رائد محضرى الميزانية دائما ، كما يجب أن يتبعوا فى تقديرهم قواعد معينة تختلف باختلاف الدول . وسندرس فى هذا الباب طرق تقدير الايرادات تاركين طرق تقدير المصروفات للباب القادم .

هناك فى الواقع ثلاث طرق يمكن اتباعها فى تقدير الايرادات وهى :

١ — الطريقة الآلية أو طريقة السنة قبل الأخيرة .

٢ — طريقة الزيادات .

٣ — طريقة التقدير المباشر .

١ — **الطريقة الآلية** : تتضمن هذه الطريقة أخذ النتائج الفعلية لآخر سنة معروفة — السنة قبل الأخيرة — أساساً لتقديرات الميزانية للسنة القادمة دون تعديل سوى ما تدعو اليه أسباب معينة خاصة بتلك السنة كتغيير فى قيمة ضريبة أو فرض ضرائب جديدة وهى ، كما يدل

عليها اسمها ، عمل آلى لا يتطلب من المحضّرين أية مهارة أو مجهود حقيقى ، وتتبع فرنسا هذه الطريقة بالنسبة للجزء الأكبر من إيراداتها .

٢ — *طريقة الزيادات* : تتضمن هذه الطريقة أخذ النتائج الفعلية لآخر سنة معروفة أساسا للتقديرات كما هو الحال فى الطريقة السابقة ، ولكن يضاف الى هذه النتائج مبلغ معيّن بنسبة متوسط زيادة الايرادات فى السنين السابقة .

وقد اتبعت هذه الطريقة في فرنسا من سنة ١٨٨٢ الى سنة ١٨٨٤ ، وسبب ذلك أن فرنسا كانت تمر فى ذلك الوقت بعهد رخاء عظيم ، وكانت الايرادات الفعلية تعود بزيادات بالغة لم تكن الطريقة الآلية التى كانت متبعة حتى ذلك التاريخ تسمح بأن يُحسب حسابها عند وضع التقديرات.
ولكن أعقبت هذا الرخاء شدة ابتدأت سنة ١٨٨٣ بعد اتباع طريقة الزيادات ، وكانت النتيجة ظهور نقص بدل الزيادة فعادت فرنسا الى الطريقة الآلية .

٣ — *طريقة التقدير المباشر* : هذه الطريقة كما يقول ستورم « Stourm » ليست الا عدم وجود طريقة [1] ، إذ توضع التقديرات بواسطة التقدير المباشر . وهذه الطريقة متبعة فى بريطانيا العظمى ، وايطاليا ، وألمانيا ، والولايات المتحدة ، وأغلب الدول فى الواقع . وقد مكّن من اتباع هذه الطريقة فى تلك الدول أن تحضير الميزانية فيها يسبق ابتداء السنة المالية بوقت قصير جداً [2] .

---

(١) STOURM, Le Budget (الطبعة السادسة ، باريس ، ١٩٠٩) ، ص ١٨١ .
(٢) أنظر الباب الاول ، ص ١٤ــ١٥ .

مقارنة الطرق الثلاث: ومن رأينا أن الطريقة الأخيرة ـ طريقة التقدير المباشر ـ خير من الطريقتين الآخرين، ولقد رأينا كيف أظهر العمل أن هاتين الطريقتين معيبتان، فهما لا تعكسان صورة صادقة للأمور إذ أن التقديرات التي توضع وفقا لهما لا تتبع التغيرات التي قد تقع من سنة لي أخرى. ولا ينبغي في الواقع أن ينظر الى الوقائع التي تتخذها هاتان الطريقتان أساسا للتقديرات «الا باعتبارها عوامل في الحساب. فان ايرادات الدولة ومصروفاتها لا تسير تبعا لنظام معين، انما تؤثر فيها عدة أسباب مختلفة، وهذه الاسباب هي التي يجب أن يبني المالي عليها تقديراته [1]». وهذا ما تسوغه طريقة التقدير المباشر بسبب حرية العمل التي تتركها للموظفين المكلفين بتحضير الميزانية. أما الطريقة الآلية وطريقة الزيادات فتمنع هذه الحرية عمداً تجنبا لتحكم هؤلاء الموظفين في تقدير الايرادات فلا يغالون في التقديرات تحقيقا لتوازن الميزانية فوق الورق ليس غير. ولكننا رأينا كيف تؤدي هاتان الطريقتان الى مثل الخطأ الذي أرادتا اتقاءه.

ومن جهة أخرى تكفل طريقة التقدير المباشر تقديرات صحيحة على فرض أن يؤدي محضرو الميزانية مهمتهم باخلاص وحكمة، وأن يبرهنوا على أنهم حقيقون بالثقة التي وضعت فيهم.

الحال المتبعة في مصر: وهذه الطريقة، التي أظهرنا أفضليتها على الطريقتين الاخريين، هي الطريقة المتبعة في مصر.

ففيها يوضع تقدير ايرادات الاموال المقررة (أموال الاطيان

---

(١) BASTABLE, Public Finance (الطبعة الثالثة، لندن، ١٩١٧)، ص ٧٤١.

وعوائد الاملاك) على أساس المستحق تحصيله فى السنة المالية القادمة بمقتضى القوانين المعمول بها . ويتبع النظام ذاته فيما يختص بالاجارات والايرادات الناتجة عن اتفاقات، أى أن تقديرها يوضع على أساس المستحق تحصيله بموجب عقود التأجير والاتفاقات . هذه الانواع من الايرادات مقررة، فمن الممكن معرفتها مقدما . أما بقية الايرادات للسنة المالية القادمة فيوضع تقديرها على أساس المنظور تحصيله فى السنة المالية المشرفة على النهاية ، أى السنة التى توضع فيها التقديرات ، مع مراعاة العوامل التى تدعو الى تعديل هذا التقدير [١] .

ولما كان تقدير الايرادات يقع قبل نهاية السنة التى توضع فيها التقديرات بوقت قصير فان قيمة الحصائل الفعلية أثناء الجزء الاكبر من هذه السنة تصبح معروفة ، ويكون من السهل تقدير ما ينتظر تحصيله من الايرادات فى الجزء الباقى من السنة على هذا الاساس [٢] ، وهكذا نجد فى يدنا بيانات ثمينة تساعد على وضع تقديرات الميزانية على أساس متين. كما أن قرب الوقت الذى تقع فيه التقديرات من ابتداء السنة المالية التى توضع لها يمكن من التنبؤ بالحوادث القادمة تنبؤا أدق ، ومراعاة العوامل الاقتصادية والطبيعية الجديدة التى تؤثر فى التقديرات .

وقد بيّن وكيل وزارة المالية ، فى البيان الذى أدلى به فى مجلس

---

(١) أنظر منشور وزارة المالية رقم ١٣ سنة ١٩٣٣ ، ص ٤ .

(٢) لذلك تطلب وزارة المالية من مختلف الوزارات والمصالح أن ترفق بتقديراتها مذكرة ايضاحية تستعرض فيها حالة التحصيل فى السنة الحالية ، والعوامل المختلفة التى أثرت أو ستؤثر فيها سواء أكانت نتيجة هذا التأثير زيادة المنظور تحصيله على تقديرات الميزانية أم نقصه عنها .

كذلك تطلب أن يرفق بالتقديرات كشف بالمحصل فى ثلاث السنوات الاخيرة للرجوع اليه عند الاقتضاء ، وهذا يساعد على معرفة اتجاه تغيرات الايرادات . وتتخذ هذه المعلومات دليلا ثانويا فى التقدير (أنظر المنشور السالف الذكر ، ص ٤) .

النواب ، الطريقة التى تتبعها مصر فى تقدير الايرادات بمناسبة المناقشة فى تقديرات رسوم الجمارك لميزانية سنة ١٩٢٤ — ١٩٢٥ ، فقال إن وزارة المالية « لا تتقيد... فى تقديراتها بمتوسط سنة أو عدة سنين بل هى تعتمد على المعلومات التى تصل اليها عن الحالة التجارية العمومية فان وجدت ما يحملها على تقليل المربوط أو زيادته أو مساواته فعلت وهى تحتاط لهذا الامر غاية الاحتياط وقاعدتها فى إجراء التقديرات مراعاة القلة لا الكثرة بعد ما تقتنع بالدلائل والبراهين التى تبعث فى النفس الاعتقاد الصحيح ... » فهذا « التقدير يبنى على المعلومات الاكيدة التى تصل إلى علم المصلحة [1] ».

ويحدث أحيانا أن تصحح وزارة المالية التقديرات فى اللحظة الاخيرة لوقوع حوادث جديدة لم تكن معروفة أو لم يدرك تأثيرها تماما حين وضعت التقديرات ، وفيما يلى مثالان جليّان لهذه التصحيحات :

فبعد أن عرضت تقديرات ميزانية سنة ١٩٣٠ على البرلمان طلبت وزارة المالية من اللجنة المالية لمجلس النواب تخفيض ٥٣٥٫٠٠٠ ج. م. من تقدير أرباح توظيف النقود و ٢٥٠٫٠٠٠ ج . م . من رسوم الدخان . وقد دعا الى هذا التخفيض فى تقدير أرباح توظيف النقود هبوط سعر القطع فى بنك انجلترا الى ٣ ½ ٪ ، ذلك لان معدل أرباح النقود المودعة فى البنك الاهلى المصرى مرتبط ارتباطاً وثيقاً بمعدل القطع فى بنك انجلترا أى أنه يصعد بصعوده ويهبط بهبوطه . أما التخفيض فى تقدير رسوم الدخان فقد أدت اليه مبادرة التجار الى استيراد كميات

---

(١) جلسة مجلس النواب المنعقدة فى ٨ يونيه ١٩٢٤ (مجموعة مضابط دور الانعقاد الاول ، ص ٥١٠) .

كبيرة من البضائع على أثر نشر مشروع التعريفة الجمركية الجديدة وقبل أن توضع موضع التنفيذ ، فترتب على ذلك أن المحصّل فى المدة من ١٧ ديسمبر سنة ١٩٢٩ لغاية ١٦ فبراير سنة ١٩٣٠ من رسوم الدخان زاد ١٫٤٨٦٫٠٠٠ ج . م . على المحصّل فى المدة نفسها من السنة المالية السابقة ، فكان من المعقول استنتاج انخفاض الواردات فى السنة التالية انخفاضا كبيرا لا يعوّضه كله فرق التعريفة [١]

أما عن سوء الاستعمال الذى قد تؤدى اليه طريقة التقدير المباشر فانا لم نجد الموظفين المكلفين بتحضير الميزانية فى مصر قد أساءوا استعمال حرية العمل المتروكة لهم بزيادة التقديرات زيادة وهمية للحصول على توازن الميزانية توازناً صورياً ، بل نجدهم على العكس من ذلك يقدرون الايرادات بحذر شديد الى حد يصح معه أن ندعوهم متشائمين، وقاعدتهم « غاية فى التحفظ ومراعاة للقلة لا للكثرة » كما قال وكيل المالية فى مجلس النواب[٢]، وهذا يتركهم فى الجانب الآمن ، فالتقدير الأدنى أقل خطرا من التقدير الأعلى .

وهكذا نجد أن الايرادات الفعلية تزيد باستمرار على التقديرات ، وينتج فى نهاية كل سنة على العموم زيادة كبيرة سببها التّدنّى فى تقدير الايرادات من جهة والتّعلّى فى تقدير المصروفات من جهة أخرى كما سنرى فى الباب القادم . هذه الزيادات هى التى كوّنت مالنا الاحتياطى

---

(١) مذكرة مرفوعة من اللجنة المالية الى مجلس الوزراء فى ١٥ ابريل سنة ١٩٣٠ بالتعديلات التى ترى ادخالها على مشروع ميزانية ١٩٣٠ — ١٩٣١ ، ص ١ .

(٢) جلسة مجلس النواب المنعقدة فى ٨ يونيه سنة ١٩٢٤ (مجموعة مضابط دور الانعقاد الاول ، ص ٥١٠) .

المعروف الذى استلزمه جمود ايرادات الميزانية المصرية كما بيّنا فى الباب الرابع .

هذا الموقف الخاص بمصر ، الذى ذكرناه وسنذكره فى مناسبات شتى من هذه الدراسة، يعلل لنا ميل الموظفين الى التّدنّى فى تقدير الايرادات . ولكننا نرى مع ذلك أن الزيادة الناتجة عامل من العوامل التى تشجع على التبذير [١].

(١) أنظر الباب الرابع ، ص ٦٥-٦٦ .

الباب السابع

طرق تقدير المصروفات

ليست هناك قاعدة خاصة لتقدير المصروفات فهو متروك للموظفين المسئولين عن تحضير تقديرات الميزانية . هؤلاء ينبغى أن يكونوا مخلصين حريصين فى وضع التقديرات إذ لا يمكن تجاوز اعتمادات الميزانية التى يقرها البرلمان بعكس الحال فى الايرادات فان تحصيلها يستمر ولو تعدت التقديرات ذلك لأنها ليست الا بيانا . وهذه الحرية فى تقدير المصروفات يمكن إساءة استعمالها بكيفية تختلف باختلاف نوعى الاعتمادات التقديرية والتحديدية الخاصة بهذه المصروفات .

فالاولى أى الاعتمادات التقديرية « crédits évaluatifs » خاصة بالمصروفات التى لا يمكن تقديرها بالدقة ، ويكون معنى إقرار البرلمان لها موافقته على الغرض الذى وُضعت لتحقيقه وعلى النفقات التى يستلزمها مهما بلغت . فاذا زادت النفقات على ماهو مقدر لها وأصبح الاعتماد غير كاف جاز تجاوزه ، وليس اقتراع البرلمان على الزيادة اللازمة فى هذه الحالة إلا اقتراعا شكليا فى الواقع . مثال ذلك قانون يقرر مكافآت لعمال الجمارك على ما يكتشفونه من المخالفات والبضائع المهرّبة ، فاذا زادت المكافآت على الاعتماد المحدد لها فى الميزانية تبعا لزيادة المخالفات المكتشفة فيجب مع ذلك أن يُدفع لهؤلاء العمال مكافآتهم كما يقضى بذلك القانون . كذلك اعتمادات المعاشات ، والأحكام الصادرة على الحكومة بمبالغ ، ونفقات حفظ المسجونين الخ . وقد جرى العمل فى فرنسا على النص على هذه الاعتمادات فى جدول يلحق بقانون الميزانية .

أما الاعتمادات التحديدية فخاصة بالمصروفات التى يمكن تقديرها تقديراً دقيقاً كمرتبات الموظفين والاشغال العمومية . والرقم الذى يقره

البرلمان لاعتماد كهذا يمثل الحد الأعلى الذى يكون فى استعداده أن يسمح به للغرض الذى من أجله منح الاعتماد .

هذه التفرقة بين نوعى الاعتمادات توضح لنا ميل الموظفين الذين يحضرون الميزانية الى تخفيض تقديرات الاولى (الاعتمادات التقديرية) لعلمهم أن البرلمان لا بد مانح أية زيادة تطلب فى بحر السنة ، والمغالاة فى تقدير الثانية (الاعتمادات التحديدية) لأن زيادتها من المحتمل أن ترفض أو تتطلب على أية حال مبررات قوية وإجراءات طويلة مدققة.

الحال المتبعة فى مصر

لا توجد فى مصر كما فى الدول الاخرى قواعد مرسومة لتقدير المصروفات، فالأمر متروك لمحضرى الميزانية . ولكن يمكننا مع ذلك أن ندرس البيانات العامة التى يسترشدون بها فى هذا الصدد.

تنقسم المصروفات الى ثلاثة أبواب :

١) ماهيات وأجر ومرتبات.

٢) مصروفات عمومية.

٣) أعمال جديدة.

فتقديرات الباب الاول توضع على أساس ميزانية السنة الجارية مع مراعاة الوظائف الزائدة على الحاجة التى ينبغى الغاؤها ، والوظائف الجديدة التى تدعو اليها خدمات جديدة، والزيادات التى تستحق فى بحر السنة القادمة [1] .

---

(١) أنظر منشور وزارة المالية رقم ١٣ سنة ١٩٣٣ عن تقديرات الميزانية للسنة المالية ١٩٣٤ — ١٩٣٥ ، ص ٤ ـ ٥ .

وهذه فى الواقع ليست الا عملية حسابية . ولكن قد تقع بعض حوادث يجب مراعاتها مثال ذلك هبوط الجنيه الاسترليني فقد اضطر الحكومة أن تعد فى الميزانية مرتبات اضافية مؤقتة تدفع لموظفى المفوضيات والقنصليات فى البلاد الباقية عملتها على أساس الذهب[١] .

وتوضع تقديرات الباب الثانى (مصروفات عمومية) على العموم على أساس متوسط المنصرف فى ثلاث السنوات الماضية مع مراعاة العوامل التى تدعو الى تعديل هذا الاساس [٢] ، مثال ذلك أن تقديرات ميزانية سنة ١٩٣٢ — ١٩٣٣ وضعت على أساس تخفيض لا يقل عن ٥ فى المائة بالنسبة الى اعتمادات سنة ١٩٣١ — ١٩٣٢ بسبب الأزمة الاقتصادية التى أثرت تأثيرا بليغا فى أهم موارد الميزانية [٣]. ونظرا لاستمرار هذه الازمة فى شدتها وللمحافظة على التوازن فى مشروع ميزانية سنة ١٩٣٣—١٩٣٤ اضطرت الوزارات والمصالح أن تبحث اعتماداتها الخاصة بالمصروفات العمومية بحثا دقيقا وتعمل على تخفيضها بما لا يقل عن ١٠٪ [٤].

أما الباب الثالث (الأعمال الجديدة) فهو أهم الابواب الثلاثة فى الواقع ، إذ يشمل الاشغال العمومية كأعمال الرى والمبانى الخ. مما يحتاج الى اعتمادات كبيرة .

---

(١) أنظر مذكرة اللجنة المالية المرفوعة الى مجلس الوزراء عن مشروع ميزانية سنة ١٩٣٢ — ١٩٣٣ المالية ، ص ٣٠ ، وكذلك مذكرتها عن مشروع ميزانية سنة ١٩٣٣—١٩٣٤ المالية ، ص ٣٤.

(٢) أنظر منشور وزارة المالية رقم ١٨ سنة ١٩٣٠ ، ص ٥ .

ولهذا الاساس استثناءات ، مثال ذلك تقديرات الاجارات فهى توضع على أساس المستحق دفعه فى السنة التالية بمقتضى العقود المعمول بها (المنشور المذكور ، ص ٤ . أنظر أيضا المنشور رقم ١٣ — ١٩٣٣ ، ص ٥) .

(٣) أنظر المنشور رقم ٢٠ سنة ١٩٣١ ، ص ١و٥ .

(٤) أنظر المنشور رقم ٢٠ سنة ١٩٣٢، ص ١و٦ . أنظر أيضا المنشور رقم ١٣ سنة ١٩٣٣ ، ص ٢و٧ .

وهذه الاعمال تترك للجهات الفنية المختصة تقدّر تكاليفها حسبما يرى . ونشير هنا بصفة خاصة الى الاعمال التى يستغرق تنفيذها أكثر من عام واحد ، وأغلب الاعمال الكبيرة من هذا النوع . ففى هذه الحالة تقدّر جملة التكاليف التى يستلزمها تنفيذ المشروع ، ولكن الاعتماد الذى يُطلب فتحه فى الميزانية هو ما ينتظر إنفاقه فى بحر العام من جملة التكاليف المقدّرة . واذا كان العمل قد بدئ فيه يراعى ما أنفق فعلا فى السنوات السابقة .

وعلى الجملة فان محضّرى الميزانية يسترشدون فى تقديرهم بالنقط الرئيسية الآتية :

١ — الاعتمادات الواردة بالميزانية الجارية وما أنفق منها فعلا فى الجزء الذى انقضى من السنة .

٢ — متوسط المنصرف فى ثلاث السنوات الاخيرة .

٣ — الأعباء المالية الجديدة والعوامل الجديدة الاخرى التى تتضمن شيئا من التغيير .

وينبغى أن نلاحظ هنا أن التعليمات التى ترسلها وزارة المالية الى مختلف الوزارات والمصالح عن تحضير تقديراتها ، وفحصها لهذه التقديرات عند وصولها ، تقلل من إساءة الاستعمال التى قد تؤدى اليها حرية العمل المتروكة لمحضرى الميزانية ، وتجعل من الممكن إيجاد شيء من توحيد الاعمال والاجراءات .

المغالاة فى تقدير المصروفات : إن الميل الناتج من التفرقة بين الاعتمادات التقديرية وبين الاعتمادات التحديدية ، من تخفيض الاولى وزيادة الثانية ، لا يوجد فى مصر . ولكن هناك ميلا من جانب كل

وزارة الى طلب اعتمادات تزيد على القدر الذى تستطيع انفاقه ، وتكون النتيجة أن تبقى فى ختام السنة مبالغ لم تنفق فتعتبر وفورا [١] وان كانت وفورا غير حقيقية . ونميل الى الظن أن هذه المغالاة ليس مقصودة ، انما ترجع على الاخص الى تفاؤل الموظفين المختصين تفاؤلاً مفرطا .

وهذه المغالاة فى تقدير المصروفات مضافة الى القلة فى تقدير الايرادات هما سبب ما ينتج من زيادة فى نهاية السنة كما سبق أن بيّنا [٢] .

ولقد لفت البرلمان نظر الحكومة غير مرة الى ضرورة قصر الاعتمادات التى تطلبها على قدرة المصالح المختصة [٣] ، ولكننا نرى من الضرورى أن تأخذ رقابة البرلمان شكلا أكثر فعالية فيدقق فى التقديرات التى يطلب اليه التصديق عليها تدقيقا مستقصى ويخفض قيمتها اذا اقتضت الحال حتى يمكن أن توضع الميزانية على أساس ثابت متين .

الاعتمادات التقديرية والتحديدية فى مصر : قد يكون من المفيد أن نشير هنا الى أن التفرقة بين الاعتمادات التقديرية وبين الاعتمادات التحديدية ــ التى تكلمنا عنها قبلا ــ غير معروفة فى مصر . وقد بحثتها لجنة الشئون الدستورية بمجلس النواب فى سنة ١٩٢٨ عندما أحال المجلس عليها تجاوز بعض المصالح لبعض الاعتمادات المقررة فى ميزانية سنة ١٩٢٦ــــ١٩٢٧ ، وكانت أغلب هذه الاعتمادات من النوع التقديرى .

---

(١) تقديم وزير المالية لمشروع ميزانية سنة ١٩٢٤ ـــ ١٩٢٥ الى مجلس النواب فى ٢٦ أبريل سنة ١٩٢٤ (مجموعة مضابط دور الانعقاد الاول ، ص ٢٦٢) .

(٢) أنظر الباب السادس ، ص ٧٩ــ٨٠ .

(٣) أنظر مجموعة مضابط مجلس النواب ، الهيئة النيابية الثالثة ، دور الانعقاد الاول العادى ، ١٩٢٦ (ص ١٣١) ؛ ودور الانعقاد العادى الثانى ، ١٩٢٦ ـــ ١٩٢٧ ، (ص ٧٧٦) ؛ ودور الانعقاد العادى الثالث ، ١٩٢٨ (ص ٦١٨) . أنظر أيضا مجموعة مضابط مجلس الشيوخ ، دور الانعقاد الثالث ، ١٩٢٦ (ص ٢٦٣) ؛ ودور الانعقاد العادى الرابع ، ١٩٢٦ ـــ ١٩٢٧ (ص ٧٠١ ـــ ٧٠٢) .

وقد عرضت اللجنة فى تقريرها لما يجرى عليه العمل فى فرنسا ، ثم انتهت الى أنها « لا تذهب هذا المذهب فى التفريق بين أنواع الاعتمادات ولا ترى أن تُحمّل نص المادة ١٤٣ من الدستور (دستور ١٩٢٣)[١] استثناء لا تحتمله ، خصوصا أنه من الممكن فى عامة الاحوال أن تطلب الحكومة من البرلمان الاعتماد اللازم فى الوقت المناسب . وفى حالة عدم انعقاد البرلمان يمكنها بحسب شروط المادة ٤١ من الدستور [٢] أن تستصدر مرسوماً بقانون بما يلزم على أن تحصل على موافقة البرلمان عند انعقاده بالصفة الواردة بالمادة المذكورة » و « القول بغير ذلك احلال للسلطة التنفيذية محل البرلمان فى تقدير أبواب الميزانية وهذه مخالفة خطيرة لا يمكن قبولها بحال كما أن الأمر الواقع لا يمنع البرلمان من استعمال سلطته بكل حرية ».

---

(١) المقابلة للمادة ١٣١ من دستور سنة ١٩٣٠ ، وهى تقضى بأن كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان .

(٢) المقابلة للمادة ٤١ من دستور سنة ١٩٣٠ . وهذه المادة ، كالمادة ٤١ من دستور سنة ١٩٢٣ ، خاصة بكل ما هو تشريع ، والاعتمادات الاضافية تفتح بقوانين فهى تدخل فى عموم حكم المادة المذكورة . ولكن دستور سنة ١٩٣٠ أخرجها ، هى ونقل مبلغ من باب الى آخر من أبواب الميزانية ، من عموم هذه المادة وجعل لها حكما خاصا بها فى الباب الخاص بالمالية (الباب الرابع) لأن الاعتمادات ليست فى الواقع قوانين الا من الوجهة الشكلية ، فضلا عن أهميتها الخاصة وأن بعض الدساتير (كدستور بروسيا وساكس وبلغاريا الخ) يخصها بالذكر . ولكن « ذلك التخصيص لا تراد به المغايرة بين التشريع والتدابير المالية فى الحكم فالحق واحد فى الحالين ووجوب العرض على البرلمان مشترك بينهما وفى كليهما لا يكون رفض البرلمان للمرسوم أو الاعتماد نافذ الحكم الا بالنسبة للمستقبل. » (بيان بالتعديلات التى يراد ادخالها على الدستور وقانون الانتخاب بتاريخ ٢١ أكتوبر سنة ١٩٣٠ . أنظر مجموعة القوانين والمراسيم والاوامر الملكية ، ١٩٣٠ ، ص ٨٠١–٨٠٢).

ولكن وزارة المالية لاحظت على ما جاء بتقرير اللجنة خاصا بهذه النقطة أن ما أشارت اليه اللجنة فى تقريرها من تقسيم الاعتمادات الى تقديرية وتحديدية هو نتيجة محتومة لطبيعة الاعتمادات فى ذاتها ، ولذلك جرى العمل عليه فى فرنسا حيث يُنص فى قانون الميزانية على الاعتمادات التى تعتبر من النوع التقديرى ويُباح للوزير تجاوزها عند الضرورة ، وتساءلت عما اذا لم يكن من المناسب أن يوضع فى مصر تشريع بتحديد الابواب التقديرية ، وضرب مندوبها مثلا بالمعاشات فقد يتفق بالرغم من كل احتياط أن يتجاوز المنصرف منها مبلغ الاعتماد المقرر لها دون أن يُفطن الى التجاوز الا بعد انقضاء العام المالى ، كذلك قد يحدث أن تنتاب البلاد طوارىء كانتشار الجراد أو تفشى الأوبئة ففى هذه وأمثالها من الاحوال يجب على الوزير المسئول أن يبادر الى اتخاذ كل ما ينبغى من الاحتياطات وانفاق كل ما يستدعيه درء الكارثة من النفقات ، وقد لا يتسع الوقت لمرور طلب الاعتماد الاضافى بمراحله التشريعية المختلفة فيقع التجاوز بالرغم من كل مجهود فى الطاقة بذله .

وقد رأت اللجنة بعد اطلاعها على وجهة نظر الحكومة فيما يختص بهذه الملاحظة « أنه نظرا الى عموم نص المادة ١٤٣ من الدستور لاسبيل الى وضع تشريع يُفرّق بين أنواع الاعتمادات من تقديرية وتحديدية ويبيح ضمنا تجاوز بعض التقديرات الواردة بالميزانية . غير أن اللجنة تقدر مركز وزارة المالية إزاء الطوارىء والحوادث الفجائية . وترى لعلاج ذلك أن تحتاط الوزارة للأمر عند تقرير باب النفقات غير المنظورة[1] » .

---

(١) أنظر مجموعة مضابط مجلس النواب ، الهيئة النيابية الثالثة ، دور الانعقاد العادى الثالث ، ١٩٢٨ ، ص ١٠٥٩ — ١٠٦١ .

ولسنا نرى فى الواقع ما يدعو الى مثل هذا التشريع ، فالحصول على اعتماد إضافى لا يستغرق وقتا طويلا ، خصوصا وأن البرلمان متى أدرك الضرورة العاجلة لهذا الامر أسرع فى اتخاذ الاجراءات اللازمة وأتمها فى بحر يوم أو يومين اذا استلزمت الحال . أما فيما بين أدوار الانعقاد فيمكن فتح هذه الاعتمادات مؤقتا بمراسيم على أن تعرض فيما بعد على البرلمان كما أشارت الى ذلك لجنة الشئون الدستورية فى تقريرها ، خصوصا وأن دستور سنة ١٩٣٠ سهّل هذا الامر كثيرا للسلطة التنفيذية . فبينما يقصر دستور سنة ١٩٢٣ حق السلطة التنفيذية فى اصدار مراسيم على فترة ما بين دورى الانعقاد ويشترط دعوة البرلمان الى اجتماع غير عادى لعرض تلك المراسيم عليه (مادة ٤١) ، يبسط دستور سنة ١٩٣٠ حق اصدار المراسيم على فترة حل مجلس النواب أيضا ويكتفى باشتراط عرضها على البرلمان فى أول شهر من اجتماعه التالى (مادتا ٤١ و ١٣٢) .

ونضيف الى ما تقدم أمراً هاما غاب عن نظر اللجنة وهو الفرق بين التشريع المصرى وبين التشريع الفرنسى فيما يختص بفتح اعتمادات اضافية بمراسيم بين دورى انعقاد البرلمان ، وهذا الفرق يبين الاهمية الخاصة التى للتفرقة بين الاعتمادات التقريبية والتحديدية فى فرنسا .

ففى فرنسا يقصرون حق السلطة التنفيذية فى فتح اعتمادات إضافية بمراسيم بين دورى الانعقاد على الابواب التى تزوّد باعتمادات تقديرية فى الميزانية ، ولكى يتّقى تجاوزهذا الحق تحدد السلطة التشريعية الاعتمادات التى تعتبر من النوع التقديرى . ولكن فى مصر ، على العكس ، يمكن فتح أى اعتماد اضافى مهما كان نوعه بمرسوم [1].

---

(١) بينما لا تستطيع الحكومة فى فرنسا أن تستعمل هذا الحق الا فيما بين دورى الانعقاد العادى ، تستطيع فى مصر بمقتضى دستور سنة ١٩٣٠ أن تصدر مراسيم حتى فى فترة حل مجلس النواب كما سبق أن بينا .

الباب الثامن

عمومية الميزانية

علينا الآن وقد رأينا كيف توضع التقديرات أن نبحث الكيفية التى تدرج بها فى الميزانية .

بين الايرادات والمصروفات اتصال معين ، فالايرادات على العموم تتطلب نفقة ، فجباية الضرائب مثلا تستلزم نفقات لمرتبات الموظفين . وكذلك يمكن أن ينتج المصروف ايراداً ، مثال ذلك المعاهد العلمية فهى تكبد الدولة نفقات طائلة فى المرتبات وإقامة المبانى وصيانتها الخ . ، وفى الوقت نفسه تعود على الخزانة العامة ببعض الايراد من رسوم الطلبة . فكيف تدرج هذه الايرادات والمصروفات فى الميزانية ؟ هناك طريقتان ممكنتان ، أولاهما درج النتيجة الصافيـة لكل عملية أى الفرق بين الايرادوالمنصرفوتدعى طريقةالناتجالصافى، وثانيتهمادرج الايرادات والمصروفات كل منهما فى قائمته الخاصة دون أية مقاصة وتدعى طريقة العمومية .

وطريقة الناتج الصافى تمكّن الانسانمن أن يرى من نظرة واحدة ما تغله أو تكلفه مصلحة معينة ، ولكن هذه الميزة لا تذكر الى جانب مساوئها ، فهى تسلب البرلمان حقه فى اعتماد جميع الايرادات وجميع المصروفات ، اذ يخفى عنه جزء منالايرادات خلف المصروفات وجزء من المصروفات خلف الايرادات ، وهكذا تصبح الرقابة البرلمانية شاقة إن لم تكن وهمية ، وطبيعى أن يؤدى نقص الرقابة الى التبذير . لذلك نرى أن طريقة عمومية الميزانية تفضل الاخرى بكثير .

قاعدة عدم تخصيص الايرادات : وهناك قاعدة عملية هامة تتصل بمبدأ عمومية الميزانية وهى قاعدة عدم تخصيص الاموال العامة . فجميع الايرادات تضاف معا وتقابل جميع المصروفات دون تخصيص ايرادات معينة بمصروفات خاصة .

ويقابل هذه القاعدة طريقة التخصيص . وهى تُسبب ارتباك الحسابات وغموض الحالة المالية ، كما تؤدى الى نتائج سيئة أخرى ، فاذا خُصّصت إيرادات معينة بمصالح خاصة كانت النتيجة أن تجد بعض هذه المصالح لديها فى بعض السنين إيرادات تزيد كثيرا على حاجاتها فتكون بالطبيعة مدفوعة الى أن تُنفق أكثر من اللازم وتُبذر فى هذه الايرادات الزائدة ، بينما لاتجد مصالح أخرى الأموال الكافية للقيام بنفقاتها الضرورية العاجلة .

الحال المتبعة فى مصر

وقعت فى الماضى اعتداءات صارخة على مبدأ عمومية الميزانية فى مصر فقد اضطرت الحكومة المصرية ، كما قال اللورد كرومر فى تقريره عن سنة ١٩٠٤ ، «الى مخالفة هذا المبدأ فراراً من اعطاء نصف إيراد من إيراداتها للمال الاحتياطى العمومى طبقا لمقتضى النظام المتبع [(١)] كما فعلت فى أجرة التعليم فى مدارسها مثلا فان تلك الأجرة بلغت حديثا ٧٠٠٠٠ ج . م . فى السنة وهذه يجب صرفها كلها على التعليم بلا خلاف ، ولكن لو كانت الحكومة قد قيدتها فى حساباتها لاقتضى أن تعطى نصفها أى ٣٥٠٠٠ ج . م . للمال الاحتياطى العمومى وبالتالى أن تزيد

---

(١) أنظر الباب التاسع .

مصروفاتها الادارية ٣٥٠٠٠ ج . م . سداً لذلك العجز . فحذراً من الوقوع فى تلك الورطة أخرجت هذا الايراد والمصروف من حساباتها خلافا لمقتضى أصول الحسابات . وزد على ذلك أن هذا الاخراج أوهم الناس بأن المال الذى تصرفه الحكومة على المعارف أقل كثيراً مما كان فى الواقع . وقس على هذا المثال أمثلة أخرى كثيرة يسهل إيرادها [1] » .

أما الآن فيُراعى مبدأ العمومية مراعاة دقيقة ، وقد أشير الى هذا المبدأ فى مقدمة الأمر العالى الصادر فى ٢ ابريل سنة ١٨٨٨ .

فالأموال المقررة مثلا تظهر فى الميزانية فى القسم الخاص بالايرادات [2] دون أن تُحسم منها نفقات الجباية فانها تظهر فى القسم الخاص بالمصروفات تحت وزارة المالية — مصلحة الاموال المقررة — فى صورة ماهيات وأجر ومرتبات ، ومصروفات عمومية الخ [3] . وكذلك لا تُحسم مصروفات البريد والأملاك الأميرية من إيراداتهما، فهذه الايرادات تظهر فى جانب الميزانية الخاص بالايرادات [4] ، وتظهر المصروفات فى الجانب الآخر [5] الخ .

---

(١) تقرير عن المالية والادارة والحالة العمومية فى مصر والسودان سنة ١٩٠٤ ، رفعه جناب الارل كرومر قنصل دولة انجلترا الجنرال ووكيلها السياسى فى مصر الى جناب المركيز لنسدون ناظر خارجيتها (ترجم فى ادارة المقطم ، القاهرة، ١٩٠٥؛ ص٢٤).

(٢) أنظر ميزانية الدولة المصرية لسنة ١٩٣٣—١٩٣٤، ص « ك » (باب ١) ، والتفصيل فى ص ٢ .

(٣) الميزانية المذكورة ص «ط» (قسم٦، فرع ٢)، والتفصيل فى ص٦١ وما يليها.

(٤) الميزانية المذكورة ص « ك » (البابان ١٠ و١١) ، والتفصيل فى ص ٦ .

(٥) الميزانية المذكورة ص « ى » (قسم ١٣، فرع٢) ، والتفصيل فى ص٤٥٤ وما يليها ؛ وص « ط » (قسم ٦ ، فرع ٦) ، والتفصيل فى ص ٨٩ وما يليها .

توضح لنا هذه الامثلة كيف يحظر على الادارة المصرية إخفاء مصروف وراء إيراد ، وقد اتبع هـذا المبدأ نفسه فى منع إخفاء إيراد وراء مصروف . فنفقات التعليم مثلا تظهر فى مصروفات وزارة المعارف العمومية [1] دون أن تحسم منها المصروفات المدرسية وإيرادات الامتحانات ، فهى تظهر بين (الايرادات والرسوم المتنوعة) [2] . وكذلك تظهر بين الايرادات والرسوم المتنوعة رسوم التنظيم، وايرادات لمستشفيات ، وايجار الطرق العمومية ، وإيرادات أشغال المسجونين ، وثمن المبيع للافراد من أدوات المخازن الخ ، والجريدة الرسمية ونشرات أخرى ، والمحصّل من مصروفات رد الشيء الى أصله ، وغرامات عن مخالفات لوائح الترع وجسور النيل ، وايرادات دار الآثار العربيـة ، وايرادات المتحف القبطى الخ [3] . كل هذه الايرادات الضئيلة تظهر فى الميزانية دون أن تحسم من نفقات المصالح التى تغلها .

استثناءات من قاعدة عدم التخصيص : بينما تراعى مصر مبدأ عمومية الميزانية مراعاة دقيقة ، تخرج على قاعدة عدم التخصيص عند ما يراد تخصيص مورد معين بسد حاجات خاصة . ولـكن هذه الموارد تبقى ظاهرة فى الميزانية بالجزء المخصص بالايرادات وتضاف مع غيرها الى موارد الدولة الاخرى ، بينما تظهر النفقات التى خُصِّصت بها هذه الموارد فى الجزء المخصص بالمصروفات تحت الاقسام الخاصة المختلفة .

---

(١) الميزانية المذكورة ، ص« ط » (قسم ٦٧ فرع١) ، والتفصيل فى ص١٥٢ .

(٢) الميزانية المذكورة ، ص ك و ٧ (باب ١٦ ، بند ١ ١٣و١٤) .

(٣) الميزانية المذكورة ، ص ٧ — ٨ .

وأهم هذه الاستثناءات تخصيص جزء كبير من الموارد العامة بخدمة الدين ، وسنترك دراسة هذا الموضوع الى الباب القادم نظرا لاهميته خصوصا من الوجهة التاريخية .

ضريبة الخفارة (الخفر)[١] : ومن استثناءات هذه القاعدة ضريبة الخفر فان جزءا كبيرا منها مخصص بأجرة الخفراء .

وينبغى أن نفرق هنا بين المدن التى فرضت فيها عوائد الاملاك المبنية وبين القرى والمدن الصغيرة التى لم تفرض فيها هذه العوائد . ففى الاولى يُحصّل عشرون فى المائة من قيمة العوائد لأجرة الخفراء[٢] ، وفى هذه الحالة ليس هناك تخصيص ما . ولكن الضريبة مخصصة فى القرى والمدن الاخرى حيث يقرر مجلس المديرية عدد الخفراء اللازمين لكل بندر أو قرية[٣] ومرتباتهم[٤] ، ويوزع مجلس خاص منشأ فى كل قرية[٥] المبلغ اللازم لمرتبات هؤلاء الخفراء حسب أهمية المنازل وموارد كل مالك بشرط ألا تقل القيمة المفروضة عن قرش واحد لكل منزل[٦] .

مبيع الاراضى[٧] : كذلك خُصّص جزء من المحصّل من بيع أراضى الحكومة باستبدال المعاشات ، فبمقتضى المادة الاولى من المرسوم بقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٢٩ (الصادر فى ٢٨ مايو) خُوّل وزير المالية حق استبدال

---

(١) أنظر الميزانية المذكورة ، ص « ك » (باب ١٣) .

(٢) المرسوم بقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٣١ الصادر فى ١٩ ابريل (مادة ١ ، فقرة ١) .

(٣) ماعدا البنادر والقرى التى بها مجالس محلية أو مجالس محلية مختلطة .

(٤) المرسوم بقانون رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ الصادر فى أول يوليه (مادة ٤٠ ، فقرتا أ ــ ب) .

(٥) أنظر الأمر العالى الصادر فى ١٠ نوفمبر سنة ١٨٨٤ (مادة ١).

(٦) « « « « « « « « « ٤٤ .

(٧) أنظر ميزانية الدولة المصرية سنة ١٩٣٣ — ١٩٣٤ ، ص « ك » (باب ١٨ ، بند ١).

حقوق أصحاب المعاشات من الموظفين والمستخدمين فى معاشهم مدة حياتهم إما بأراض زراعية أو بأراض للبناء تملكها الحكومة ، وإما بنقود ، واما بكل هؤلاء جميعا .

ولقد كانت قيمة المحصل من بيع الأملاك الأميرية مخصصة باستهلاك الدين وفقا للقرار الذى أصدره البرلمان فى شهر سبتمبر سنة ١٩٢٦ أثناء بحثه ميزانية الدولة [١] . ولكن الاستهلاك أوقف منذ السنة المالية ١٩٣٠ — ١٩٣١ نظراً لحالة الميزانية ، وبقى الاعتماد الذى كان مفتوحا فى ميزانية تلك السنة لهذا الغرض دون أن يُستخدم [٢] .

رسوم اضافية على الدخان [٣] : فى ٣١ مارس سنة ١٩٣١ قرر مجلس الوزراء إلغاء ضريبة الدخولية التى كانت تجبيها المجالس البلدية والمحلية ، وفرض رسم اضافى على الوارد من الدخان لتعويض هذه الهيئات المحلية عن إلغاء ضريبة الدخولية [٤] .

وبناء على ذلك صدر أمر عال فى اول ابريل سنة ١٩٣١ بزيادة رسوم الوارد على الدخان من ٩٠٠ مليم الى جنيه عن كل كيلو جرام (مادة ١) . وخصص جزء كبير من ناتج هذه الرسوم الاضافية ، التى

---

(١) أنظر الحساب الختامى لسنة ١٩٢٩ — ١٩٣٠ المالية ، ص (ى) ؛ أنظر أيضا ص ٤٦٢ — ٤٦٣ .

(٢) أنظر الحساب الختامى لسنة ١٩٣٠ — ١٩٣١ المالية ، ص (ح) ، أنظر أيضا ص ٣٣٨ — ٣٣٩ .

(٣) أنظر ميزانية الدولة المصرية لسنة ١٩٣٣ — ١٩٣٤ ، ص « ك » (باب ١٩) .

(٤) أنظر مذكرة اللجنة المالية المرفوعة الى مجلس الوزراء عن مشروع ميزانية سنة ١٩٣١ — ١٩٣٢ المالية ، ص ٣٥ .

تظهر تحت باب خاص فى ايرادات الميزانية ، بالمجالس البلدية والمحلية [١].

رسوم المراهنات [٢] . تخصص هذه الرسوم بأغراض رياضية وخيرية واجتماعية ، وهى عبارة عما يحصّل من الجمعيات والأفراد مقابل الاذن لهم باجراء الرهان، فقد أجاز القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٢٢ (الصادر فى ٤ ابريل) لجمعيات سباق الخيل القائمة وللجمعيات والأفراد الذين يقومون بتنظيم ألعاب أو أعمال رياضية إجراء الرهان بمقتضى اذن خاص يمنحه وزير الداخلية ، ويجوز أن ينص فى هذا القرار على تخصيص جزء معين من أرباحه بتربية الخيل اذا كانت هذه الأرباح ناتجة من سباق الخيل، أو بترقية تعليم الرياضة البدنية ، أو بالأعمال الخيرية المحلية ، أو بأعمال الاسعاف ، أو بالأعمال الاجتماعية النافعة ، أو بهذه الشئون جميعا ، وذلك طبقا للقواعد والشروط المبينة فى القرار الذى يصدر بالاذن (مادتا ٤ و ٥).

تبرعات للمستشفيات [٣] : المقصود من هذه التبرعات ما يجود به الأفراد أو الهيئات الخاصة لاقامة المستشفيات وصيانتها .

وتخصّص هذه التبرعات بالجهات التى قصدها المتبرعون.

---

(١) أشارت مذكرة اللجنة المالية السالفة الذكر الى أنه « عملا بنظام الميزانية أضيف الى تقديرات الايرادات تحت باب خاص مبلغ قدره ٤٠٠٫٠٠٠ ج . م مقابل ادراج اعتماد بمبلغ ٣٧٥٫٠٠٠ ج . م فى ميزانية وزارة الداخلية لتعويض المجالس المحلية عن ضريبة الدخولية واعتماد قدره ٢٥٫٠٠٠ ج. م. لتشديد المراقبة على المهربين بتعزيز قوات خفر السواحل ومصلحة الحدود وهو التعزيز الذى أقره المجلس بمناسبة فرض الرسم الاضافى على الدخان » .

(٢) أنظر ميزانية الدولة المصرية لسنة ١٩٣٣ — ١٩٣٤ ، ص ٨ (باب ١٦ ، بند ٣٦) .

(٣) أنظر الميزانية المذكورة ، ص ٧ (باب ١٦ ، بند ٧) .

المخصص بمصروفات التعليم بالمدارس والمكاتب الموقوفة وسواها[1] :
يتكون هذا المورد من المبالغ المخصصة على وزارات الأوقاف وغيرها من الهيئات المحلية التي عهدت بادارة هذه المدارس الى وزارة المعارف العمومية.

المحصل من مصروفات رد الشيء الى أصله[2] : وهذا المحصّل خاص بما ينال الترع وجسور النيل وغيرها من العطب أو الضرر . فيُحدّد للمُسبّب ميعاد لرد الشيء الى أصله ، فاذا لم يقم برده فى الميعاد المحدد حُصلت منه القيمة المقدرة ، وقامت المصلحة المختصة برده ، واذا بقى شيء أعيد الى صاحبه[3] .

وواضح أن لكل هذه الاستثناءات فى الجملة ما يبررها ، وهى لا تؤدى الى المساوىء التى تشجع عليها طريقة التخصيص ، فهى ليست فى الواقع تخصيصات بمعنى الكلمة .

وهناك استثناء آخر ينشأ من تعدد الميزانيات على عكس ما يقتضيه مبدأ وحدة الميزانيـة الذى سنتكلم عنه فى البابين الخامس والسادس ، ففى مصر بجانب ميزانيـة الدولة العموميـة ميزانيات أخرى منفصلة خصصت ايرادات كل منها ازاء مصروفاتها .

---

(١) أنظر الميزانية المذكورة ، ص ٨ (باب ١٦ ، بند ٢٨) .
(٢) » » » » » » » » ٣٠ .
(٣) أنظر مجموعة مضابط مجلس النواب ، الهيئة النيابية الثالثة ، دور الانعقاد العادى الثانى ، ١٩٢٦ — ١٩٢٧ ، ص ٨٤٠ .

الباب التاسع

الايرادات المخصصة بالدين العمومى

اتبعت مصر لعدة سنين طريقة التخصيص بالنسبة لدينها العمومى الذى خصصت به أحسن موارد البلاد .

وليس لهذا التخصيص فى الوقت الحاضر قيمة عملية كبيرة ، ولكنا مع ذلك سنخصص هذا الباب بدراسته نظراً لأهميته العظمى فى الماضى وما كان له من أثر فى شل حركة البلاد المالية .

صندوق الدين

وقد اضطرت مصر الى هذا التخصيص للحصول على ثقة دائنيها ، كما أنشأت للغرض نفسه خزانة خاصة بالأمر العالى الصادر فى ٢ مايو سنة ١٨٧٦ [١] عرفت فيما بعد بصندوق الدين العمومى [٢].

ومهمة هذه الخزانة ، كما عرّفتها المادة الاولى من هذا الامر العالى ، تسلم النقود اللازمة لتأدية فوائد الديون واستهلاكها ، وانفاقها فى هذا الغرض خاصة . وقد وُضعت تحت إدارة هيئة دولية مؤلفة من مندوبين أجانب ترشحهم دولهم ويعينهم الخديو باعتبارهم موظفين مصريين [٣] .

وطبقا للمادة الثانية من هـذا الامر العالى كان على جميع الموظفين

(١) أنظر مقدمة الأمر العالى الصادر فى ٢ مايو سنة ١٨٧٦ .

(٢) أنظر الأمر العالى الصادر فى ١٨ نوفمبر سنة ١٨٧٦ .

(٣) الأمر العالى الصادر فى ٢ مايو سنة ١٨٧٦ (المقدمة والمادة الخامسة) .

وخزائن الجهات المحلية والمصالح الخصوصية المكلفين بتحصيل الايرادات المخصصة بخدمة الدين أن يقدموها الى صندوق الدين لحساب الخزانة العمومية ، وكانت لا تبرأ ذمتهم إلا بالايصالات التى يعطيها لهم صندوق الدين .

واشترط الأمر العالى فوق هذا ألا تجرى الحكومة فى أى نوع من أنواع الضرائب والرسوم المخصصة بخدمة الدين أدنى تغيير أو تعديل يترتب عليه نقص فى إيرادها إلا بموافقة صندوق الدين (مادة ٨) ، كما اشترط عليها الحصول على هذه الموافقة قبل أن تعقد أى قرض (مادة ٩) ، وقضى باختصاص المحاكم المختلطة فيما قد ينشأ بين الحكومة وبين صندوق الدين من خلاف يتعلق بوقاية حقوق الدائنين (مادة ٤).

وقد أنشىء صندوق الدين بادىء ذى بدء لمدة خمس سنين قابلة للتجديد (مادة ٥) ، ثم أصبح دائما الى أن يستهلك الدين بناء على المادة الثامنة عشرة من الأمر العالى الصادر فى ١٨ نوفمبر سنة ١٨٧٦.

ولقد كان إنشاء صندوق الدين الخطوة الاولى للتدخل الأجنبي فى إدارة البلاد .

توحيد الديون

وبعد انقضاء أيام قلائل على إنشائه ضمت جميع ديون الدولة وديون الدائرة السنية (أراضى الخديو) بعضها إلى بعض وجعلت دينا عموميا واحدا قدره ٩١٫٠٠٠٫٠٠٠ جنيه انجليزى بمقتضى الامر العالى الصادر فى ٧ مايو سنة ١٨٧٦ (مادة ١)، وخصصت بخدمة هذا الدين إيرادات المديريات الاربع : الغربية والمنوفية والبحيرة وأسيوط ، ورسوم دخولية القاهرة والاسكندرية ، ورسوم جمارك الأسكندرية والسويس ودمياط

ورشيد وبورسـعيد والعريش ، وايرادات السكك الحديدية ، ورسوم الدخان ، وايرادات الملح ، والتزام المطرية ، ورسوم الهويسات وتسيير المراكب فى النيل لغاية وادى حلفا ، ورسوم جسر قصر النيل (مادة ٣) مضافا اليهـا مبلغ ٦٨٤٫٤١١ جنيها انجليزيا تؤديه الدائرة السنية سنويا (مادة ٢) [1] .

ولـكن هذا النظام عُدِّل بعد قليل بالأمر العالى الصادر فى ١٨ نوفمبر من السنة نفسها . وقد فصل هذا الأمر ديون الدائرة السنية عن ديون الدولة لتسويتها باتفاق خاص (مادة ١) [2] كما استبعد بعض القروض (مادة ٤) على أن تستهلك بواسطة المحصَّل من المقابلة التى أعيدت لهذا الغرض (مادة ٢) بعد أن كانت قد أوقفت بالأمر العالى السابق الصادر فى ٧ مايو سنة ١٨٧٦ [3] .

وقد قُسم الباقى الى قرضين ، الممتاز والموحـد اللذين يكوّنان الدين المثبّت :

الدين الممتاز : خصصت ايرادات السكك الحـديدية وميناء الاسكندرية بسداد فوائد جملة سـندات ممتازة قيمتهـا ١٧٫٠٠٠٫٠٠٠

---

(١) قدر مجموع الايرادات المخصصة بمبلغ ٦٫٤٧٥٫٢٥٦ جنيها انجليزيا بمـا فيها المبلغ المقرر على الدائرة السنية (مادة ٣) .

(٢) سويت هذه الديون وديون الدائرة الخاصة مع وكلاء الدائنين بالعقدين المحررين فى ١٢ و ١٣ يوليه سنة ١٨٧٧ ، وخصصت بخدمتها أراضى الدائرة السنية والدائرة الخاصة ؛ وقد سددت كلها فى سنة ١٩٠٥ .

(٣) أنشئت المقابلة بالأمر العالى الصادر فى ٣٠ أغسطس سنة ١٨٧١ الذى قضى باعفاء جميع أصحاب الأطيان على الدوام من نصف الضريبة المقررة على أطيانهم فى مقابل دفعهم مبلغا يعادل قيمة هذه الضرائب عن ست سنوات .

جنيه انجليزى وباستهلاكها بضمان السكك الحديدية وميناء الاسكندرية (مادة ٣ ، فقرة ٢) ، وعُهد بادارتهما الى هيئة دولية (مادة ٣ فقرة ١ ، ومادة ٢٣) . وقد دخلت السكك الحديدية ضمن هذا الضمان عن مبلغ ٠٠٠ر٠٠٠ر١٥ جنيه انجليزى وميناء الاسكندرية عن ٠٠٠ر٠٠٠ر٢ جنيه انجليزى (مادة ٢٧) ، وكانت هذه الايرادات اذا لم تف بخدمة هـذا الدين أخذ الباقى من الايرادات المخصصة بخدمة الدين الموحد ، وله الأولوية فى هذه الحال على غيره (مادة ٣٢) .

الدين الموحد : خفّض هذا الدين الى ٠٠٠ر٠٠٠ر٥٩ جنيه انجليزى نتيجةً لكل هذه الوسائل ، ولكن الايرادات التى خُصصت بخدمته بالأمر العالى السابق الصادر فى ٧ مايو سنة ١٨٧٦ ظلت كما هى ما عدا التعديلات التى ذكرناها (مادة ٥) .

وقد خُصصت المبالغ التى تبقى من ايرادات المقابلة باستهلاك هـذا الدين ، وبسـد العجز عنـد عدم كفاية الايرادات المتروكة لمصروفات الحكومة الادارية [1] . واذا نتجت زيادة فى ايرادات الدولة، بعد القيام بالتزامات الدين العمومى ومصروفات الحكومة الواردة بميزانيتها، كانت تُستخدم فى استهلاك الدين (مادة ٦) .

---

(١) ألغيت المقابلة نهائيا بالأمر العالى الصادر فى ٦ يناير سنة ١٨٨٠ وقانون التصفية الصادر فى ١٧ يوليـه سنة ١٨٨٠ (مادة ٨٧) ، وقد خصص القانون الأخير مبلغ ٠٠٠ر١٥٠ ج . م . يدفع سنويا لمدة خمسين عاما لتعويض أصحاب الأطيان عن الأموال التى دفعوها طبقا لقانون المقابلة (المادتان ٨٩ و ٩٠ من قانون التصفية). وإذا أريد الحصول على معلومات أخرى يرجع الى تقرير ناظر المالية المرفوع الى سمو الخديو فى ٢٥ ديسمبر سنة ١٨٧٩ عن الغاء المقابلة (دكريتات وتقريرات وما يتبعها ، ١٨٧٦ ـ ١٨٨٠ ، ص ١٣١ ـ ١٣٧).

قانون التصفية

نصل الآن الى قانون التصفية الصادر فى ١٧ يوليه سنة ١٨٨٠ الذى عدّل التخصيصات السابقة بالكيفية الآتية :

الدين الممتاز : خُصصت إيرادات السكك الحديدية والتلغرافات وميناء الاسكندرية بخدمة فوائد واستهلاك الدين الممتاز ، وكانت هذه الايرادات إذا لم تف بذلك أخذ الفرق من الايرادات المخصصة بالدين الموحد بالأفضلية على غيره . أمّا اذا ظهرت زيادة فى تلك الايرادات فكانت تستخدم فى استهلاك الدين الموحد (مادة ٢) .

الدين الموحد : أما الايرادات التى كانت مخصصة بخدمة الدين الموحد فقد عُدِّلت قليلا . فظلت مخصصة بها ايرادات الجمارك ، والعوائد التى كانت تجبى على الدخان الوارد بعد أن يقتطع منها مصروفات الادارة ، وكذلك بقى تخصيص إيرادات مديريات الغربية والمنوفية والبحيرة وأسيوط (ماعدا ايراد الملح والدخان البلدى) على أن يقتطع منها ٧ ٪ مقابل مصروفات التحصيل والادارة . أما الايرادات المخصصة الأخرى فقد ألغى تخصيصها (مادة ٩) .

وفى حالة عجز هذه الايرادات عن تسديد فوائد هذا الدين ، كان العجز يُسد من ايرادات الحكومة العمومية (مادة ١١) . وكان كل ما يزيد من الايرادات المخصصة بخدمة الدين الممتاز والدين الموحد ، وما يحصّل من موارد أخرى معينة ، يُستخدم فى استهلاك الدين الموحد (مادة ١٤) [1] .

---

(١) ولم تكن زيادة الايرادات المخصصة وحدها هى التى تستخدم فى استهلاك الدين

تقسيم الميزانية الناتج منه قانون التصفية : وكان من نتائج قانون التصفية ، أن قُسّمت الميزانية المصرية فى سنة ١٨٨٢ الى قسمين :

(١) ميزانية الايرادات المخصصة بالدين العمومى .

(٢) ميزانية الايرادات غير المخصصة .

وكانت الأولى تشتمل على :

أ — أموال وايرادات مديريات البحيرة ، والغربية ، والمنوفية ، وأسيوط .

ب — السكك الحديدية ، والتلغرافات ، وميناء الاسكندرية .

ج — الجمارك .

وقد بلغت هذه الايرادات المخصصة بخدمة الدين ٢٢٥ر٣٧٧ر٤ ج.م. كما وردت فى تلك الميزانية .

واشتملت مصروفات هذه الميزانية البالغ قدرها ١٠٠ر٠٩٧ر٤ ج.م. على : —

أ — تسديد الدين الممتاز .

ب — تسديد الدين الموحد .

ج — مصروفات ادارة المديريات والمصالح المخصصة .

بل كان يضاف اليها الجزء الذى يمكن دفعه سنويا لصندوق الدين من زيادة الايرادات غير المخصصة . ذلك أنه اذا حدث أن زيادة الايرادات المخصصة لم تعادل نصف فى المائة من قيمة مجموع الدين الموحد ، كان على الحكومة أن تقوم بتكملة هذا النصف فى المائة مما يزيد من ايراداتها غير المخصصة على مبلغ ٨٨٨ر٨٩٧ر٤ ج. م. المقرر لمصروفات الحكومة (مادتا ١٥ و١٦).

أمّا الميزانية الأخرى فكان جانب الايراد منها يشتمل على أموال وايرادات المديريات غير المخصصة وجميع الايرادات المطلقة الأخرى، وقد بلغت ٤٫٣٦٩٫٣٣١ ج. م.

بهذه الايرادات كان على الحكومة أن تقابل مصروفاتها الادارية بعد أن تدفع جزية تركيا (ويركو الاستانة)، وقروض مختلفة أخرى. وقد بلغت مصروفات هذه الميزانية ٤٫٣٦٦٫٨٦٨ ج. م. منها ١٫٠٥٦٫٣٤٤ ج. م. خاصة بالجزية والقروض[1].

وهكذا كان نصف ايرادات البلاد مخصصا بخدمة الدين بينما كان الباقى للحكومة كل سنة لا يكفى لسد نفقاتها. وقد أدى ذلك الى هذا الموقف الشاذ، وهو حصول عجز بالغ فى ميزانيات الايرادات غير المخصصة واضطرار البلاد الى الاقتراض فى حين كانت ديونها القائمة تُستهلك بما يفيض لدى صندوق الدين من الايرادات المخصصه[2].

---

(١)

	جنيه مصرى
(١) جزية تركيا	٦٧٨٫٤٨٦
(٢) تعويض المقابلة (بمقتضى المادة ٨٩ من قانون التصفية)	١٥٠٫٠٠٠
(٣) قسط دين الدائرة الخاصة المقتضى دفعه للدائرة السنية (بمقتضى بند ٦١ من قانون التصفية)	٣٤٫٠٠٠
(٤) فوائد أسهم قنال السويس	١٩٣٫٨٥٨
الجملة	١٫٠٥٦٫٣٤٤

وفوق ذلك كان على الحكومة أن تسد أى عجز فى الفوائد السنوية لقرضى الدائرة السنية والدومين من الايرادات غير المخصصة. وقد سدد قرض الدائرة السنية فى سنة ١٩٠٥ كما سبق أن بينا؛ أما قرض الدومين، الذى كانت مخصصة به أملاك الدومين هى وايرادات مديرية قنا التى جعلت ضمانا اضافيا، فقد سدد فى سنة ١٩١٣.

(٢) ويقول بلوم باشا وكيل المالية (اذ ذاك) فى تقريره بتاريخ ٥ نوفمبر سنة ١٨٨٢،

الأمر العالى الصادر فى ٢٧ يوليه سنة ١٨٨٥

كان لهذه الحالة السيئة التى وصفناها ، مضافة الى النفقات التى استلزمتها حملة السودان وحوادث سنة ١٨٨٢ ، أثر سيء فى مالية البلاد العامة ، فكان من الضرورى وضع تدابير جديدة.

الدين المضمون : وقد نتج من المفاوضات التى تمت لهذا الغرض اتفاق لندن الدولى المعقود فى ١٨ مارس سنة ١٨٨٥ والذى صدر بناء عنه أمر عال فى ٢٧ يوليه سنة ١٨٨٥ يرخص بعقد قرض قيمته ٨٫٧٧٥٫٠٠٠ ج . م . (مادة ١) . وقد تقرر أن يبدأ بأخذ القسط السنوى اللازم لخدمة هذا الدين وقدره ٣٠٧٫١٢٥ ج . م . من الايرادات المخصصة بالدين الممتاز والدين الموحد (مادة ٤) على أن يخصص مايبقى من هذا المبلغ بعد دفع الفائدة باستهلاك الدين المضمون (مادة ٥) .

وقد خصص جزء من هذا الدين بتعويضات حوادث الاسكندرية ، وما بقى خصص مع عدة ايرادات أخرى بسد عجز ميزانية سنة ١٨٨٤ والسنوات السابقة والعجز المقدر لسنة ١٨٨٥ ، وبأعمال الرى ،

المرفوع من وزير المالية الى مجلس الوزراء ، عن حالة البلاد المالية ما ترجمته : « يمكن تقدير النقص فى ايرادات بعض المديريات والمصالح بمبالغ كبيرة . ولكنى حاولت مع ذلك أن أقدم فى هذا التقرير تقديرا للعجز فى ايرادات المديريات والمصالح غير المخصصة بخدمة الدين ، اذ أن قانون التصفية قد توسع فى وضع التخصيصات بحيث تجد خدمة الدين ما يقوم بها عن سعة مهما بلغ النقص فى مواردها بسبب الحوادث الاخيرة ، فلا خوف من حدوث عجز فى هذا الجانب ، كل ما هنالك هو حدوث نقص فى الزيادة التى تنتجها الايرادات المخصصة فى سنة عادية » (مجموعة الوثائق الرسمية سنة ١٨٨٢ ، بالفرنسية ، ص ٣٤٠) .

واستبدال المعاشات ، وحفظ مبلغ بالخزانة للتداول (مادة ٩) على أن يخصص كل ما يبقى من هذا القرض بعد ذلك بالاستهلاك (مادة ١٠).

المصروفات الادارية واستهلاك الديون : والى جانب هذا ، عدل الأمر العالى قانون التصفية فيما يختص بالمصروفات الادارية والاستهلاك ، فقد كان من أثر النظام السابق اختلال توازن الميزانية المصرية فى حين أن الايرادات المخصصة بصندوق الدين كانت تزيد كثيرا على حاجته كما سبق القول . لهذا زيدت المصروفات الادارية التى تؤخذ من الايرادات غير المخصصة الى ٥٫٢٣٧٫٠٠٠ ج . م . (مادة ١٨) وكان اذا حدث أن هذه الايرادات غير المخصصة لم تبلغ هذا المقدار وجب على صندوق الدين أن يسد العجز من فيض الايرادات المخصصة (مادة ٢٠)، وكان كل ما يزيد من الايرادات كلها ، مخصصة وغير مخصصة ، يقسم مناصفة بين ميزانية مصروفات الحكومة وبين خدمة الاستهلاك (مادة ٢١) ، على أن يستخدم مبلغ الاستهلاك فى استهلاك الدين المضمون لغاية ٨٧٫٧٥٠ ج . م . فالديون الأخرى بالشروط السابق تقريرها (مادة ٢٢) ، وفيما عدا هذه الحالة أوقف استهلاك الدين الممتاز والدين الموحد (مادة ١٦) .

ولكن هذه الزيادة المخصصة باستهلاك الدين أرصدت بمقتضى الأمر العالى الصادر فى ١٢ يوليه سنة ١٨٨٨ ، مع موارد أخرى ، لتكوين مال احتياطى لدى صندوق الدين (مادتا ١ و ٢) ، وأوقف الاستهلاك حتى يبلغ المال الاحتياطى ٢٫٠٠٠٫٠٠٠ ج. م . وقد رخّص لصندوق الدين باعطاء الحكومة ما تحتاج اليه من هذا المال لمصروفاتها غير العادية التى يوافق عليها أعضاؤه (مادة ٣) [1] .

---

(١) أنظر الباب الرابع ص ٥٦ ــ ٥٧ ، والباب العاشر ص ١١٨ .

وقد عُقدت فى هذه الأثناء قروض أخرى أضيفت الى الديون السابقة . وهكذا اضطرت مصر الى أن تستدين للقيام بأعمال الاصلاح اللازمة بينما كان فى خزانة صندوق الدين مبالغ فائضة معطّلة لا تستطيع الحكومة مسّها .

النظام الحالى

جاء القانون رقم ١٧ الصادر فى ٢٨ نوفمبر سنة ١٩٠٤ ، بناء على الاتفاق الانجليزى الفرنسى المعقود فى ٨ أبريل سنة ١٩٠٤ ، فعدّل هـذا النظام المعقد الذى أقامه قانون التصفية والأمر العالى الصادر فى ٢٧ يوليه سنة ١٨٨٥ .

فبدلا من تخصيص الايرادات السابقة بخدمة الديون الثلاثة عن طريق صندوق الدين ، خُصصت كافة المبالغ المحصّلة من ضرائب الأطيان فى سائر مديريات القطر المصرى (ما عدا مديرية قنا التى جُعلت ايراداتها ضمانا اضافيا لقرض الدومين) ، ومتى وصلت المبالغ المحصّلة من هذا القبيل الى ما يكفى لخدمة هذه الديون بما فى ذلك نفقات صندوق الدين قُدمت الزيادة الى وزارة المالية مباشرة لا الى صندوق الدين (مادة ٣٠) . ويدخل فى خدمة الدين قسط سنوى ثابت قدره ٣٠٧ر١٢٥ ج . م . خُصص بالدين المضمون ، ويُبدأ بدفعه من جميع المبالغ المخصصة . ويُخصص ما يبقى من ذلك القسط بعد دفع الفائدة باستهلاك هذا الدين (مادة ٣٣) . يلى ذلك فى ترتيب الدفع من الايرادات المخصصة فوائد الدين الممتاز ، ثم فوائد الدين الموحد (مادة ٣٤) . وقد وُضع تحت تصرف صندوق الدين مال احتياطى قدره ٠٠٠ر٨٠٠ر١ ج. م. لاستخدامه عند عجز الايرادات المخصصة عن

خدمة الديون بما فيها نفقات الصندوق ، على أن يُكمل ما ينقص من هذا الاحتياطى من أول وارد لم يُستخدم . فضلا عن أن خدمة الدين ضُمنت بايرادات الخزانة العامة (مادة ٣٥) . وقد زوّد صندوق الدين ، فى الوقت نفسه ، بمبلغ لادارة الأعمال قدره ٥٠٠٫٠٠٠ ج . م . (مادة ٢٧) بلغ الآن ١٫١٥٠٫٠٠٠ ج . م . [1] .

أما المال الاحتياطى الذى أنشىء طبقا للأمر العالى الصادر فى ١٢ يوليه سنة ١٨٨٨ ، وجميع الأموال الأخرى فى صندوق الدين ، فقد حُلت من قيود التخصيص وسلمت الى وزارة المالية بعد أن أسقط منها المال الاحتياطى الجديد والمال اللازم لادارة الأعمال المخصصان بصندوق الدين (مادتا ٥٢ و ٥٣) .

وقد قدّرت قيمة ما يحصّل من الضرائب المخصصة حين صدور القانون فى ٢٨ نوفمبر سنة ١٩٠٤ بمبلغ ٤٫٢٠٠٫٠٠٠ ج . م . (مادة ٣٠) [2] ، ونُص على أنه لا يجوز للحكومة بغير مصادقة الدول أن تعدّل هذه الضرائب تعديلا يترتب عليه نقص ايرادها السنوى عن ٤٫٠٠٠٫٠٠٠ ج . م . (مادة ٣٦) .

أما فيما يختص بصندوق الدين العمومى ، المؤلف بالأمر العالى الصادر فى ٢ مايو سنة ١٨٧٦ ، فقد بقى مكلفا بخدمة هذه الديون على أن يستمر الى أن يتم استهلاكها أو وفاؤها جميعا (مادتا ١١ و١٢) . ولكن وظيفته أصبحت لا تتعدى حد تسلّم النقود المخصصة بتأدية فوائد

---

(١) أنظر الباب الرابع ، ص ٦٥ .

(٢) وكذلك قدر ما يلزم سنويا لخدمة الدين بما فيها نفقات صندوق الدين بمبلغ ٣٫٦٠٠٫٠٠٠ ج. م. تقريبا (مادة ٣٠) .

الدبون وباستهلاكها ، واستخدام هذه النقود فى الوجوه المقررة بمقتضى أحكام القانون (مادة ١٩) ، وأصبحت موافقته غير لازمة فى عقد الحكومة للقروض [١] .

الحاجة الى حل القيود الباقية : وهكذا أطلقت يد الحكومة المصرية فى تدبير مواردها وإدارة ماليتها التى سهلت كثيرا وتحررت من التعقيد السيء والتدخل الأجنبي فى شئونها . ولكن حرية مصر المالية لا تزال مع ذلك ناقصة .

لقد أصبح التخصيص الحالى فيما يختص بالدين العمومى ، كغيره من التخصيصات الحالية ، ظاهريا أكثر منه حقيقيا إذ أنه لا يؤدى الى النتائج السيئة التى تنشأ من طريقة التخصيص [٢] ، وسبب ذلك أن ناتج ضرائب الاطيان والقيمة اللازمة لخدمة الدين يكادان يكونان ثابتين لا يتغيران .

ولكن هذا التخصيص يحمل معه بعض المساوىء ، فهو يضعف استقلال البلاد السياسى ويقيد حريتها المالية بما يضعه فى طريق الحكومة من عقبات سياسية وقانونية إذا رأت من الضرورى إدخال إصلاح خاص ينتج منه تخفيض الايرادات المخصصة ، فالمادة ٣٦ من قانون سنة ١٩٠٤ تنص صراحة على ضرورة الحصول على موافقة الدول قبل أن تستطيع الحكومة تعديل ضرائب الأطيان فى المديريات

---

(١) ويقول اللورد كرومر فى هذا الصدد : « قد نال صندوق الدين تغيير جوهرى فى سنة ١٩٠٤ نتيجة للمفاوضات التى تمت مع الدول ... فجعلت أعضاءه محصلين لحملة السندات . » (CROMER, Modern Egypt ، لندن ، ١٩٠٨ ، الجزء الثانى، ص ٣١٠) .

(٢) أنظر الباب الثامن ، ص ٩٠ .

المخصصة تعديلا يترتب عليه نقص ايرادها السنوى عن أربعة ملايين جنيه مصرى .

وهاهى ذى الحاجة تدعو الى التخفيف عن كاهل دافعى هذه الضرائب البؤساء بعد أن هبطت أسعار القطن وسائر المحصولات الزراعية هذا الهبوط المريع المتوالى ، فأصبحت هذه الضرائب نصف ما تغله هذه الاطيان [١] ، فناءت كواهلهم بها وعرّضت ثروتهم العقارية للضياع ، فضجوا بالشكوى ، ولكن الحكومة لم تستطع أن تتخذ نحوهم سوى بضع وسائل مخففة مؤقتة [٢] .

هذا من جهة ومن جهة أخرى فان وجود صندوق الدين لمراقبة قيام الحكومة بالتزاماتها خضوع سياسى وتعد على سيادة الدولة يصعب التوفيق بينه وبين فكرة النظام السياسى للبلاد . فأعضاء صندوق الدين معينون من قبل حكوماتهم وإن كانوا يعتبرون موظفين مصريين . وهكذا ينشىء الدائنون الأجانب لأنفسهم سلطة فى هيئة مراقبة داخل الدولة .

وقد كان من الممكن أن تجد هذه الحالة تعليلا إلى حد ما فى الظروف السيئة التى كانت تسود أحوال البلاد المالية فى الماضى، ولكن الأمر قد تغير الآن فمصر مملكة غنية ، ماليتها مزدهرة ، وأحوالها

(١) أنظر تقرير اللجنة المالية بمجلس النواب عن مشروع ميزانية سنة ١٩٣٢ — ١٩٣٣ (مجموعة مضابط مجلس النواب ، الهيئة النيابية الخامسة ، دور الانعقاد العادى الثانى ، ١٩٣٢ ، ص ١٣٧٣ ـ ١٣٧٥) .

(٢) وهناك فى الواقع صعوبة أخرى تقف فى طريق التخفيض وهى الامتيازات التى يحول دون اعداد الموارد اللازمة قبل اجراء هذا التخفيض.

الاقتصادية وطيدة مأمونة، ثم هى تبادر دائما بالقيام بالتزاماتها الدولية بدقة، فليس للقيود المالية التى فُرضت عليها قديما أدنى مبرر الآن. ومن الممكن أن تقوم وزارة المالية بأعمال صندوق الدين على خير ما يرجى [١].

(١) ويعبر اللورد كرومر عن عدم فائدة صندوق الدين بقوله : « انه يكلف الحكومة ٠٠٠ر٤٠ ج. م. سنويا . وفى الامكان أن يقوم مقامه مكتب دين أهلى يديره موظف واحد ومجموعة صغيرة من الكتبة » . CROMER, Modern Egypt ، لندن ، ١٩٠٨ ، الجزء الثانى ؛ ص ٣٠٩) .

الباب العاشر

وحدة الميزانية

يستلزم مبدأ الوحدة أن توضع جميع ايرادات الدولة وجميع مصروفاتها فى ميزانية واحدة .

وينبغى التميز بعناية بين هذا المبدأ وبين مبدأ عمومية الميزانية الذى تكلمنا عنه فى الباب السابق . فالعمومية تستوجب اظهار الايرادات والمصروفات جميعاً فى الميزانية دون أدنى مقاصة حتى لا يختفى شيء عن رقابة البرلمان . ولكن هذه الايرادات والمصروفات ، مع بقائها على أصلها كما يقضى مبدأ العمومية ، يمكن جمعها فى ميزانية واحدة تطبيقاً لمبدأ الوحدة ، أو فصلها فى ميزانيات متعددة اتباعا لطريقة التخصيص ، وهذه الطريقة تجمع بين الايرادات والمصروفات التى تتشابه فى طبيعتها فى ميزانية منفصلة للتفرقة بين مختلف أنواع الايرادات والمصروفات .

ويميل الاتجاه الحديث نحو اتباع مبدأ الوحدة لما لها من مزايا جوهرية مسلّمة ، فهى تجعل الميزانية سهلة واضحة يستطيع من يطلع عليها أن يتبين الحالة المالية من نظرة واحدة ، فلديه جملة الايرادات وجملة المصروفات ثم العجز أو الزيادة . ولكن الحال تختلف عن ذلك اذا اتبعنا الطريقة المضادة ، اذ نجد أمامنا عدة ميزانيات قد يكون فى بعضها عجز وفى الآخر زيادة ، وليس يكفى إضافة الزيادة أو العجز بعضه الى بعض ثم طرح الرقم الأصغر من الأكبر ، انما تنشأ الصعوبة من ترابط هذه الميزانيات وتداخلها . فهناك من الميزانيات الخاصة ما يأخذ اعانات من ميزانية الدولة العادية ، ومنها ما يعطيها الزيادة التى

تفيض منه . وهكذا نجد الرقم نفسه ظاهرا باعتبارين مختلفين : إيراداً فى ميزانية ومصروفا فى أخرى ، وذلك يؤدى الى ارتباك وتعقيد يجعل من العسير استخلاص النتيجة .

وكما أن مبدأ الوحدة أساسى لتوضيح الميزانية وتسهيلها ، فهو ضرورى لمطابقتها للواقع أيضا لأنه لايترك محلا لذلك الجنوح الذى تشجع عليه طريقة التخصيص وهو نقل جزء من نفقات الميزانية العادية الى ميزانيات خاصة تخفيفا عن الاولى ، وموازنة لها ، وتزييدا لها فى بعض الحالات فى حين أن الحقيقة قد تكون غير ذلك . ونتيجة هذا اخفاء الواقع وتضليل الجمهور عن حقيقة حالة البلاد المالية اذ تُناقش الميزانية العادية بأشد العناية فى حين لا تظفر الميزانيات الاخرى باهتمام جدى ، ولا بحث كامل ، ولا نشر واف .

ولكن مبدأ الوحدة لا يراعى كما يراعى مبدأ العمومية فغالبا ما يخالف بطرق متعددة لأسباب يصعب تبريرها على الجملة (١) ، فقد نجد الى جانب الميزانية العادية ميزانيات خاصة نذكر منها :

١ — الميزانية غير العادية : وهى تعد العدة لمصروفات استثنائية بواسطة موارد استثنائية . والمصروفان العظيمان اللذان يجران الى هذه الميزانية هما الحرب والاشغال العامة ، والعادة أن يُسدّا من طريق القرض . وهذا النوع من الميزانيات منتقد على العموم لأنه يُستخدم غالبا فى موازنة الميزانية العادية على الورق ليس غير بحذف مصروفات معينة استنادا الى فكرة المصروفات غير العادية . وهذه الطريقة خطرة من جهة أخرى ، وهى جعل القروض وسيلة عادية لسد النفقات العامة ناظرين اليها كنظرهم الى الضرائب .

---

(١) نجد هذا على الأخص فى فرنسا حيث وجدت ولا تزال عدة استثناءات .

٢ — الميزانيات الملحقة : الميزانيات الملحقة ، كما يعرّفها رِمى Rémy هى « ميزانيات المؤسسات العامة التى تتمتع باستقلال ذاتى معين وموارد خاصة ، ويمكن تشبيهها من هذه الناحية بالمنشآت الخاصة الا أنها تعمل لمصلحة عامة ، ولهذا ينبغى أن توضع تحت رقابة البرلمان (١) » .

ويتعلق الجزء الأكبر من هذه الميزانيات بالأعمال الصناعيـة التى تتولاها الحكومة وعلى الأخص أعمال البريد، والتلغرافات ،والتليفونات ، والسكك الحديدية .

وتوجد فى هذا الصدد نظرية حديثة تسمى نظرية الميزانيات الصناعية مؤداها أنه لا ينبغى تطبيق القواعد المالية الخاصة بالميزانية والحسابات العامة على مشروعات الدولة الصناعية لأنها تعتاق سيرها الصحيح الى حد كبير. هذه المشروعات يجب أن تدار على أساس تجارى ويُعهد بها الى مجالس إدارة تكون أكثر حرية فى العمل، وأقل اعتمادا على البرلمان. وقد بنيت هذه النظرية على اعتبارات قوية معقولة الا أن تطبيقها لا يخلو من الخطر فلو جُعل لكل مشروع صناعى من المشروعات التى تتولاها الدولة ميزانية خاصة ضعفت الرقابة عليها ، خصوصا وهى تفقد عنصر المصلحة الشخصية الذى يوجد فى المشروعات الخاصة، ولعل عواقب ذلك على المالية العامة تكون وخيمة .

ومما ينبغى الاشارة اليه هنـا أن من بين المصالح التى تزوّد بميزانية ملحقة المصالح ذات الشخصية المعنوية ، وذلك نتيجة مباشرة لازمة لتمتع هذه المصالح بذمة خاصة منفصلة عن ذمة الدولة .

ومن بين الأسباب التى قيلت فى جانب منح الشخصية المعنوية

---

(١) V. Rémy, Traité de la Comptabilité Publique (باريس ، ١٨٩٤) ، ص ٢٢٨ .

لبعض المصالح أن هـذه الشخصية تعطيها قسـطا كبيرا من الاستقلال يحميها من التأثير السياسى ، وأنها تشجع التبرعات لوثوق المتبرعين من أن تبرعاتهم لن تستخدم الا فى الاغراض التى عينوها . ولكن منح هـذه الشخصية المعنوية يستتبع مساوىء خطيرة فهو يقطع وحدة الميزانية ، ويؤدى الى مايتبع ذلك من النتائج السيئة التى سبق أن بيناها . ومن رأينا أن كل حالة يجب درسها على حدة بمراعاة ظروفها الخاصة .

٣ — حسابات خاصة على الخزانة أو مصالح خارجة عن الميزانية : هناك بعض مصروفات تنفقها الدولة ، كالسلف التى تعين بها الزراعة والتجارة والصناعة الخ .. ، لاتعتبر مصروفات نهائية ، لذلك تُفصل من الميزانية وتوضع وحدها على اعتبار أنها سترد ، وهى حين ترد لا تعتبر أيضا ايرادات فعلية ولذلك يتبع معها نفس الطريقة .

بعد أن ألممنا هذا الالمام السريع بالآراء العامة المتعلقة بوحدة الميزانية والمخالفات المتعددة التى ترتكب ضد هـذا المبدأ ، نستطيع الآن أن نبحث شكل الميزانية المصرية وسلسلة الاطوار المختلفة التى مرت عليها فى طريقها الى السهولة ، والوضوح ، ومطابقة الواقع .

ولقد كانت توجد فى مصر عدة ميزانيات مستقلة الى جانب ميزانية الدولة العامة ولكنها ألغيت واحدة بعد أخرى . غير أنه لايزال يوجد عدد قليل من الميزانيات الخاصة سنتكلم عنه بعد أن نتكلم عن الميزانيات الملغاة .

الميزانيات غير العادية

ليس فى مصر فى الوقت الحاضر ميزانيات غير عادية ، ولـكنها وُجدت فى الماضى.

ميزانية غير عادية للمصروفات الادارية : ففى سنة ١٨٨١ أنشئت ميزانية غير عادية للمصروفات الادارية بناء على قانون التصفية الصادر فى ١٧ يوليه سنة ١٨٨٠ الذى نص فى مادته السادسة عشرة على إمكان تخصيص بعض زيادات معينة من زيادات الميزانية بالمصروفات الادارية .

فقد كانت زيادات الميزانية تستخدم فى وجوه تختلف باختلاف ما اذا كانت ناتجة من ايرادات المديريات والمصالح المخصصة بخدمة الدين العمومى أو من ايرادات المديريات والمصالح غير المخصصة بهذه الخدمة .

ففى الحالة الاولى كانت تضاف هذه الزيادة الى المال المرصد لاستهلاك الدين طبقا لأحكام قانون التصفية .

وفى الحالة الثانية كانت الزيادة [1] تخصص بالمصروفات الادارية بشرط أن تعادل زيادة الايرادات المخصصة نصف فى المائة من قيمة مجموع الدين الموحد [2] . والا كان على الحكومة أن تكمل هذا النصف فى المائة من زيادة الايرادات غير المخصصة .

هذه الزيادة ، زيادة الايرادات غير المخصصة هى التى كونت موارد الميزانية غير العادية التى أنشئت فى سنة ١٨٨١ كما سبق القول . ولما كانت الحكومة مضطرة الى حصر مصروفاتها فى حدود المبلغ الذى حدده قانون التصفية (مادة ١٦) فقد خصصت موارد الميزانية غير العادية ،

---

(١) هذه الزيادة ، كما تعرفها المادة ١٦ من قانون التصفية ، هى كل ما زاد من ايرادات المديريات والمصالح غير المخصصة على المبلغ المحدد لمصروفات الميزانية وقدره ٨٨٨ر٨٩٧ر٤ ج . م .

(٢) لتخصص باستهلاك هذا الدين (المادة ١٥ من قانون التصفية) .

على ضآلتها ، باحتياجاتها التى تتعدى هذا الحد ، وعلى الأخص الأشغال العمومية .

ولم تكن هذه الموارد تستخدم فى المصروفات التى تتكرر أثناء سنوات متتالية نظرا لطبيعتها العارضة [١]، لذلك كانت المصروفات المعتادة تحسب على الميزانية العادية [٢] .

ولما كانت الميزانية غير العادية تستمد مواردها من فيض الميزانية العادية وكان هذا الفيض لا يعرف الا حين تقفل حسابات السنة المالية ، لم يكن من الممكن تقرير الميزانية غير العادية نهائياً الا بعد إقفال العمليات المالية للسنة السابقة [٣]. وهكذا لم يصادق على ميزانية ١٨٨١ غير العادية الا فى ١٦ يوليه من تلك السنة ، ولكنه صودق على ميزانية ١٨٨٢ فى ٢٢ ديسمبر سنة ١٨٨١ أى قبل اقفال عمليات سنة ١٨٨١ الذى تم فى نهاية أبريل سنة ١٨٨٢ ، ويرجع ذلك الى الضرورة العاجلة لبعض المصروفات التى كان ينبغى أن تعد لها اعتمادات فى الميزانية غير العادية ، وكان متوقعا الحصول على ايراد يعادل ايراد السنة السابقة [٤] ولكن عندما أقفلت حسابات سنة ١٨٨١ تبين أن الايرادات التى يمكن أن

---

(١) أنظر تقرير المراقبين العموميين السنوى (مجموعة الوثائق الرسمية سنة ١٨٨١ بالفرنسية ، ص ٧٩) .

(٢) أنظر تقرير رئيس مجلس النظار فى ٣٠ ديسمبر سنة ١٨٨٢ (مجموعة الوثائق الرسمية سنة ١٨٨٢ ، بالفرنسية ، ص ٤٠٨) .

(٣) كانت السنة المالية تبتدىء أول يناير وتنتهى فى ٣١ ديسمبر ، وكانت تمتد الى نهاية ابريل من السنة التالية كما بينا فى الباب الثانى ، ص ٣١ .

(٤) أنظر تقرير رئيس مجلس النظار المرفوع الى الخديو للتصديق على قانون الميزانية لسنة ١٨٨٢ (مجموعة الاوامر العالية الصادرة فى سنة ١٨٨١ ، ص ٢٤٨ — ٢٤٩) .

تغذى ميزانية ١٨٨٢ غير العادية بلغت أقل مما قدّر لها ، وعلى ذلك خفضت الاعتمادات السابق فتحها الى مبلغ مساو لهذه الايرادات بمقتضى الأمر العالى الصادر فى ١٥ نوفمبر سنة ١٨٨٢ [1]. ونظراً للأزمة المالية السيئة التى وقعت فيها البلاد آنئذ لم يفض من ميزانية ١٨٨٢ العادية ما يغذى ميزانية ١٨٨٣ غير العادية ، بل بالعكس تركت عجزا أرصد له الوفر الناتج من ميزانية ١٨٨٢ غير العادية [2] الذى كان يضاف فى الأوقات العادية الى فيض الايرادات غير المخصصة ليكوّنا معاً الميزانية غير العادية للسنة التالية ، ونظراً لهذه الحالة الاستثنائية ولتلافى عطل المصالح العمومية أصبح من الضرورى أن يضاف الى ميزانية ١٨٨٣ العادية بعض مصروفات عاجلة كانت تُحسب فيما سبق على الميزانية غير العادية [3].

وأخيرا ألغيت الميزانية غير العادية بالأمر العالى الصادر فى ٢٧ يونيه سنة ١٨٨٣ (مادة ٤) الذى قضى بأن تشمل ميزانية الدولة العادية جميع المصروفات المنظورة وُيبيّن فيها الايرادات التى تؤخذ منها هذه المصروفات ، كما قضى بأن ترحّل قيمة الوفور وفيض الايرادات المخصصة بالاعمال الادارية الى ميزانية السنة التالية (مادة ٣) .

---

(١) أنظر تقرير رئيس مجلس النظار فى هذا الصدد (مجموعة الاوامر العالية الصادرة فى سنة ١٨٨٢ ، ص ٨١ — ٨٢) . أنظر أيضا تقرير وزير المالية عن النتائج المالية لسنتى ١٨٨١ و١٨٨٢ وحالة الميزانية لسنة ١٨٨٣ (مجموعة الوثائق الرسمية ١٨٨٣ ، بالفرنسية ، ص ٨١٤) .

(٢) أنظر تقرير وزير المالية (المجموعة المذكورة ، ص ٨١٣) .

(٣) وهو تدبير يكون من نتيجته المحتومة نقص الموارد الحاصلة لميزانية سنة ١٨٨٤ غير العادية بمقدار مساو لقيمة تلك المصروفات . أنظر تقرير رئيس مجلس النظار فى ٣٠ ديسمبر سنة ١٨٨٢ (مجموعة الوثائق الرسمية ١٨٨٢ بالفرنسية ، ص ٤٠٨) . أنظر أيضا تقرير وزير المالية السالف الذكر (مجموعة الوثائق الرسمية ١٨٨٣ ، بالفرنسية ، ص ٨١٩) .

المصروفات المأخوذة من الاحتياطي العمومي والاحتياطي الخصوصي:

وفى السنوات التاليـة كانت تؤخذ المصروفات التى من هذا القبيل من المال الاحتياطى الخصوصى الذى تكوّن لدى الحكومة من نصيبها فى فيض الايرادات المخصصة وغير المخصصة طبقا لأحـكام الامر العالى الصادر فى ٢٧ يوليه سنة ١٨٨٥ [١] .

وكان صندوق الدين فى الوقت نفسه يعطى اعتمادات للمصروفات غير العادية من المال الاحتياطى العمومى المودع لديه بمقتضى الامر العالى الصادر فى ١٢ يوليه سنة ١٨٨٨ [٢] . « على أنه كان ينشأ أضرار عظيمة عن اتباع هذه الطريقة لأنه لم يكن للحكومة حرية الحكم فى الاعمال التى ترغب إجراءها بل كانت مضطرة أن لا تطلب مبلغا الا اذا رأت صندوق الدين يستطيع أخـذ قيمته من المال الاحتياطى فضلا عن أن صرف المبالغ الممنوحة كان تحت ملاحظة مديرى الصندوق . وقد كان ينشأ فى بعض الاحيان عن قوانين صندوق الدين ارتباك فى المعاملات بين المصالح وبعضها وتخفيف فى المسئولية التى يتحملها كل منها ومع أن صندوق الدين كان يمنح المال لبناء المبانى العمومية الا أنه لم يكن يهتم بحفظها ، وكانت النفقات اللازمة لحفظ هذه المبانى عبئا ثقيلا متزايدا على عاتق الحكومة [٣] . »

ولقد كانت هذه الاعتمادات المأخوذة من المال الاحتياطى الخصوصى والمال الاحتياطى العمومى لا تنشر مع الميزانية .

---

(١) أنظر الباب الرابع ، ص ٥٨ ؛ والباب التاسع ، ص ١٠٥ .

(٢) أنظر الباب الرابع ، ص ٥٧ ؛ والباب التاسع ، ص ١٠٥ .

(٣) أنظر مذكرة المستشار المالى عن ميزانية سـنة ١٩٠٥ (مجموعة قرارات ومنشورات الحكومة المصرية سنة ١٩٠٤ ، ص ٣٥٢) .

الاعتمادات غير العادية والاعتمادات الخصوصية : قضى الامر العالى رقم ١٧ الصادر فى ٢٨ نوفمبر سنة ١٩٠٤ على هـذا التفريق بين هذين المالين الاحتياطيين وبينهما وبين مال ثالث هو مال الوفور الناتجة من تحويل الديون ، وعلى أثر ذلك أنشئ مال احتياطى واحد وضع تحت تصرف الحكومة المطلق (١) .

وكانت تؤخذ من هـذا المال الاحتياطى اعتمادات كوّنت موارد ميزانية غير عادية ظهرت منذ سنة ١٩٠٥ ، وكانت تشمل المصروفات فى الاعمال المنتجة كالرى ، والسكك الحديدية ، والموانى ، والتلغراف ، والتليفون ، والبريد . وهكذا لم تكن الاموال اللازمة لهـذه الاعمال تؤخذ عن طريق الاقتراض حسب الطريقة السائدة ، فقد كان لدى الحكومة المصرية مال احتياطى تسحب منه فكانت تحسب عليه مباشرة مصروفاتها غير العادية .

ولكن لم يكن هذا كل شيء ، بل كان هناك أيضا نوع ثالث من المصروفات ، إذ كان يفرّق ، فى الميزانية العمومية بين المصروفات العادية وبين المصروفات الخصوصية ، فكانت الاولى تشمل المصروفات التى تتكرر سنويا بينما كانت تشمل الثانية المصروفات المؤقتة (٢) ، وبهـذه الصفة وحدها كانت تختلف عن الاولى (٣) .وكانت تدرج فى الميزانية

---

(١) أنظر الباب الرابع ، ص ٥٨ — ٥٩ ؛ والباب الثامن ،ص ١٠٧ .

(٢) أنظر مذكرة المستشار المالى عن ميزانية سـنة ١٩٠٥ (مجموعة قرارات ومنشورات الحكومة المصرية سنة ١٩٠٤ ،ص ٣٨٤) . أنظر أيضا مذكرة اللجنة المالية عن الميزانية نفسها (المجموعة المذكورة ،ص ٣٤٩) .

(٣) أنظر مذكرة اللجنة المالية عن ميزانية سنة ١٩٠٥ (المجموعة المذكورة ،

تحت باب خاص عنوانه « الاعتمادات الخصوصية » ، فلم تكن تكوّن ميزانية مستقلة وانما كانت قسما من الميزانية العادية. والوثائق الرسمية يعوزها الدقة فى هذا الصدد ، فقد يفهم منها أن المصروفات الخصوصية كانت تكوّن ميزانية وحدها ، مثال ذلك مذكرة اللجنة المالية عن ميزانية سنة ١٩٠٥ فهى تفرق بين « المصروفات الخصوصية » وبين « المصروفات المندرجة فى الميزانية الاعتيادية »[١]، وكذلك تفرق مذكرة المستشار المالى بين « المصروفات الخصوصية » وبين « مصروفات الميزانية » [٢]. ولكن الواقع غير هذا كما يتضح من فحص الميزانية نفسها فقد كانت المصروفات العادية ، بمعنى الكلمة ، والمصروفات الخصوصية تؤخذان من إيرادات الميزانية العادية وتضمان معا فى مجموع واحد هو مجموع الميزانية العادية كما يتبين من الارقام الآتية الخاصة بتقديرات الميزانية لسنة ١٩٠٥ :

ص ٣٤٨) . ويفرق المستشار المالى فى مذكرته عن الميزانية نفسها بين هذين النوعين من المصروفات بقوله :ان الحكومة قد حاولت أن تضع تحت النوع الأول الذى يسميه « مصروفات الميزانية » « جميع المصروفات كالماهيات ونفقات الحفظ وغير ذلك التى تتكرر سنويا ويسهل زيادتها ولكن يصعب جدا انقاصها وأدرجت تحت العنوان الثانى المصروفات التى تتكرر أيضا ولكن تختلف على الدوام فى أنواعها وفى قيمتها ويمكن زيادتها أو انقاصها على حسب النقود المتيسر استعمالها فى أى سنة ما » . وقد بلغت قيمة المبالغ التى قررت للمصروفات الخصوصية فى تلك السنة (سنة ١٩٠٥) ٠٠٠ر٤٤٧ ج.م. أرصد أغلبها للمبانى (المجموعة المذكورة ، ص ٣٨٢) .

(١) المجموعة المذكورة ، ص ٣٤٨ .

(٢) المجموعة المذكورة ، ص ٣٨٢ .

ايرادات	... ...		١٢ر٢٥٥ر٠٠٠
مصروفات :			
اعتيادية	١١ر٣٠٨ر٠٠٠ ج. م.		
خصوصية	٤٤٧ر٠٠٠	ج. م.	١١ر٧٥٥ر٠٠٠
زيادة الايرادات	... ...		٥٠٠ر٠٠٠

ولا ننسى هنا ما سبق الاشارة اليه فى الباب الثانى من أن المبالغ التى كانت تبقى من الاعتمادات الخصوصية والاعتمادات غير العادية كانت لاتلغى فى ختام السنة بعكس الاعتمادات العادية ،وانما كانت تنقل الى السنة التالية كما بينا فى الباب الثانى [1] .

توحيد الميزانية : هـذه الحال السيئة عدّلت فى سنة ١٩١٤ أخـذا بتوصيات لجنة الميزانية المؤلفة فى سنة ١٩١٣ التى رأت أن هذا التفريق بين أنواع المصروفات لايتفق مع الوضوح الذى يجب أن يسود المالية المصرية ولا مع الرقابة التى ينبغى أن تقوم على المصروفات الاستثنائية [2].

وعلى أثر ذلك أدرجت المصروفات الخصوصـية وغير العادية فى الميزانية تحت عنوان « الأعمال الجديدة » [3] بين مصروفات المصالح المختصة ،وأصبحت الاعتمادات التى لا تنفق تلغى فى ختام السنة مثلها فى ذلك مثل الاعتمادات العادية ، وصارت الايرادات غير العادية تدرج كذلك فى الميزانية العمومية ، ولم يعد المال الاحتياطى يغذى ميزانية غير

---

(١) أنظر ص ٣٣ .

(٢) أنظر تقرير لجنة الميزانية (القاهرة ، ١٩١٣) بالفرنسية ، ص ٢ .

(٣) كانت تقصد لجنة الميزانية بالأعمال الجديدة الاعمال التى لها بعض العظم كالمبانى ، وأعمال الرى ، وشراء الاراضى الخ (التقرير السالف الذكر ، ص ٤ — ٥) .

عادية بل صار مالا احتياطيا ليس غير يزيد أو ينقص حسبما يكون فى ختام السنة من زيادة أو عجز [١] . ولقد كان التخلص من الميزانية غير العادية اصلاحا عظيم الأهمية شديد الخطر للاسباب التى سبق أن بينّاها . ويقول المستشار المالى فى مذكرته عن ميزانية سنة ١٩١٤ وهو يتكلم عن الاصلاح الجديد : « ولما كانت الاعتمادات المفتوحة على الاحتياطى العمومى للمصروفات غير العادية خلال السنوات الماضية تزيد بكثير عن اللازم فان عدم درجها فى الميزانية العادية كان يحمل على تقدير الايرادات بكل حذر . فنتج عن ذلك أن المتحصل كان دائما يزيد كثيرا على المقدر فى الميزانية . أما شكل الميزانية الجديد فيقضى بأن تقدر الايرادات كالمصروفات بقدر ما يمكن من الدقة . وعليه فالميزانية فى شكلها الحاضر لم تزدد فقط ايضاحا وتوحيدا بل انها أصبحت أكثر من ذى قبل تمثيلا لحقيقة الواقع [٢] » . ولكننا نلاحظ على ذلك أن الحذر الشديد فى تقدير الايرادات لا يزال باقياً في مصر ، الا أن سببه الوحيد الآن جمود الايرادات الناتج من قيود الامتيازات كما سبق أن بينا [٣] .

وقبل أن نختم كلامنا عن الميزانيات غير العادية ينبغى أن نشير هنا الى أنه كانت فى الماضى ميزانيات أخرى من هذا النوع ظهرت قليلا ثم اختفت . فهناك الاعتمادات التى كانت تفتح على المليون جنيه

---

(١) أنظر مذكرة المستشار المالى عن ميزانية سنة ١٩١٤ — ١٩١٥ (مجموعة قرارات ومنشورات الحكومة المصرية سنة ١٩١٤ ، ص ٧٦) .

(٢) المجموعة المذكورة، ص ٧٦ — ٧٧ . أنظر أيضا تقديم وزير المالية لميزانية سنة ١٩٢٤ — ١٩٢٥ أمام مجلس النواب (مجموعة مضابط دور الانعقاد الأول ، ١٩٢٤ ، ص ٢٦٢) .

(٣) أنظر الباب السادس ، ص ٧٩ — ٨٠ .

المرصد لأعمال الرى بمقتضى الامر العالى الصادر فى ٢٥ يوليه سنة ١٨٨٥ الذى رخّص بعقد الدين المضمون [1] ، وميزانية المصروفات المحسوبة على ما كان يحصل من بدل الاعفاء من السخرة وكان هذا المال مرصداً كذلك لأعمال الرى [2] .

الميزانيات الملحقة

كان يوجد فى مصر ولا يزال عدد معين من الميزانيات الصغيرة الخاصة لا يدخل فى ميزانية الدولة العامة ، وكانت هذه الميزانيات تجمع تحت عنوان « المصالح الخارجة عن ميزانية الدولة » وإن لم يكن بينها وجه شبه .

والحق أن من الصعب الحصول على فكرة واضحة عن كثير من هذه الميزانيات ، فقليل ما يوجد عنها فى المذكرات الرسمية الخاصة بالميزانية ، ويجب على الباحث الاطلاع على الميزانيات جميعا منذ سنة ١٨٨٠ ليعرف ما هذه الميزانيات، وفى أية سنة أنشئت ، وفى أية سنة ألغى ما ألغى منها ، وغير ذلك من المعلومات اللازمة الاخرى. ويزيد هذه المهمة صعوبة تعقد الميزانيات وغموضها فى تلك السنين .

١ — الميزانيات الملحقة فى الماضى

أخذت تظهر هذه الميزانيات الخاصة منذ سنة ١٨٨٣ . وفى سنة ١٨٨٤ تقرر أن تفحص هذه الميزانيات وزارة المالية أولا ثم تقدم الى مجلس

---

(١) أنظر ميزانية الحكومه المصرية لسنة ١٨٨٧ بالفرنسية ، ص ٢٥٢ .

(٢) أنظر الميزانية السالفة الذكر ، ص ٢٤٨ — ٢٤٩ .

الوزراء للتصديق عليها [١] . وقد اختفى أغلب هذه الميزانيات وأصبح الآن داخلا فى الميزانية العامة . وفيما يلى بعض تلك الميزانيات .

ميزانية مطبعة بولاق الاهلية : ظهرت الميزانية الخاصة بهذه المصلحة سنة ١٨٨٣ [٢] . وكانت ايراداتها تتكون من أعمال الطباعة التى تقوم بها لحساب المصالح الاميرية ، والافراد ، والدوائر الخ . ثم أدخلت فى ميزانية الدولة العمومية ابتداء من سنة ١٨٨٤ ، وأصبح ما تنفقه المطبعة يؤخذ من اعتماداتها فى الميزانية [٣] .

ومنذ سنة ١٨٨٩ أخذت تظهر لقسم المطبعة الأدبى وحده ميزانية خاصة [٤] تتكون ايراداتها من بيع الكتب وطبعها للجمهور الخ . ، وبقيت أقسام المطبعة الاخرى مندمجة فى ميزانية الدولة حتى سنة ١٩٠٠ فأصبحت هى كذلك لها ميزانية مستقلة باسم ميزانية المطبعة الاهلية [٥] وكانت ايراداتهـا تتكون من ثمن ما تطبعه للمصالح الاميرية المختلفة .

وفى سـنة ١٩٠٣ دخلت ميزانية القسم الادبى فى ميزانية المطبعة الاهلية فصارتا ميزانية واحدة كما كانتا فى سنة ١٨٨٣ [٦] .

---

(١) أنظر منشور وزارة المالية رقم ٨٦ (مجموعة الوثائق الرسمية سنة ١٨٨٤ بالفرنسية ، ص ١٠٣٥ — ١٠٣٦) .

(٢) أنظر ميزانية الحكومة المصرية لسنة ١٨٨٣ بالفرنسية ، ص ١٨٨ — ١٨٩ .

(٣) أنظر منشور نظارة المالية فى ٢٩ أبريل سنة ١٨٨٤ (المنشورات والقرارات والمعاهدات الصادرة فى سنة ١٨٨٤ ، ص ١٧٧ — ١٧٨) .

(٤) أنظر ميزانية الحكومة المصرية لسنة ١٨٨٩ بالفرنسية ، ص ٢٧٤ — ٢٧٥ .

(٥) أنظر ميزانية الحكومة المصرية لسنة ١٩٠٠ بالفرنسية ، ص ٢٥٢ — ٢٥٣ .

(٦) أنظر ميزانية الحكومة المصرية لسنة ١٩٠٣ بالفرنسية ، ص ٢٦٠ — ٢٦٢ .

وأخيرا دخلت هذه الميزانيـة فى ميزانية الدولة العامة منـذ سنة ١٩١١[١] .

ميزانية بيت المال : كانت هذه المصلحة مكلفة بادارة أموال القصّر والغائبين [٢] . وقد أنشئت لها ميزانية خاصة فى سنة ١٨٨٥ [٣] . وكانت تتكون إيراداتها من الرسوم ،والتركات العائدة الى بيت المال، وبيع وإيجار المبانى والأطيان، لخ .

وقد وقفت هذه الميزانية عن الظهور منذ ١٨٩٧ نتيجةً للأمر العالى الصادر فى ١٩ نوفمبر سـنة ١٨٩٦ الذى الغى مكاتب بيت المال ونظّم المجلس الحسبي من جديد .

ميزانية المدارس الموضوعة تحت وزارة المعارف - المدارس الأهلية والكتاتيب [٤] : كانت ايرادات هذه الميزانية تتكون من رسوم التلاميذ ، وريع ما حبس عليها من الأملاك ، ومن الاعانة التى كان يدفعها ديوان الاوقاف لنفقات المدارس والكتاتيب الموقوفة .

وقد ضـمت هذه الميزانية الى ميزانية نظارة المعارف العمومية فى سنة ١٩٠٧، وترتب على هذا الضم إضافة إيرادات المدارس الأهلية

(١) أنظر ميزانية الدولة المصرية لسنة ١٩١١ بالفرنسية ،ص ٨٣ .

(٢) أنظر مذكرة وزير المالية عن ميزانية سنة ١٨٨٥ (ميزانية الحكومه المصرية لسنة ١٨٨٥ بالفرنسية ، ص X).

(٣) أنظر الميزانية المذكورة ، ص ١٧٢ — ١٧٤ .

(٤) أنظر ميزانية الحكومه المصرية لسنة ١٩٠٠ بالفرنسية ،ص ٢٤٠ — ٢٤٥.

والـكتاتيب الى إيرادات الحـكومة العمومية[١] .

ميزانية الأملاك الأميرية : فى ٢٦ أكتوبر سـنة ١٨٧٨ صدر أمر عال يقضى بتنازل بعض أعضاء الاسرة الخديوية للدولة عن عدة أطيان معينة (مادة ١) استخدمت تأميناً لقرض قيمته ٨٫٥٠٠٫٠٠٠ جنيه انجليزى باسم قرض الدومين (مادتا ٢ و ٣) . وزيادةً فى التأمين شـكلت لجنة دولية لادارة هذه الأطيان (مادة ٦) .

وقد ظهرت فى سنة ١٨٨٦ مع الميزانية ميزانية خاصة لهذه الادارة[٢].

ونظراً لسداد قرض الدومين كله فى أول يونيه سنة ١٩١٣ فان الاطيان التى كانت مخصَّصة به أصبحت حرة من ذلك التخصـيص ودخلت فى أملاك الحـكومة الخصوصية ، وتبع ذلك ادماج ميزانيتها فى ميزانية الدولة العامة منذ أول يناير سنة ١٩١٤ [٣] .

دار الآثار العربية : ظهرت هذه الميزانية سنة ١٩٠١ [٤] . وكانت إيراداتها تتـكون من إيجار الاراضى ورسم الدخول .

---

(١) أنظر مذكرة اللجنة المالية عن ميزانية سنة ١٩٠٧ (مجموعة قوانين الحكومة المصرية سنة ١٩٠٦ ، ص ٢٣٧ — ٢٣٨) . أنظر أيضا مذكرة المستشار المالى عن الميزانية نفسها (المجموعة المذكورة ، ص ٢٦٤ و ص ٢٦٥ — ٢٦٦).

(٢) أنظر ميزانية الحـكومة المصرية لسنة ١٨٨٦ بالفرنسية ، ص ٢٦٥ — ٢٨٤ .

(٣) أنظر مذكرة اللجنة المالية عن ميزانية ١٩١٣ (مجموعة قرارات ومنشـورات الحـكومة المصرية سنة ١٩١٢ ؛ ص ٣٣٥) ، ومذكرة المستشار المالى عن الميزانية نفسها (مجموعة الوثائق الرسمية سنة ١٩١٢ بالفرنسية ، ص ٣٠٢) . أنظر أيضا مذكرة اللجنة المالية عن ميزانية ثلاثة الاشهر الاولى من سنة ١٩١٤ (مجموعة قرارات ومنشورات الحـكومة المصرية سنة ١٩١٣ ، ص ٨٧٦) ؛ والميزانية المذكورة نفسها بالفرنسية ، ص ٤٤ — ٤٦ .

(٤) أنظر ميزانية الحـكومة المصرية لسنة ١٩٠١ بالفرنسية ، ص ٢٥٠ — ٢٥١ .

وقد دخلت فى الميزانية العامة منذ سنة ١٩٢٥ — ١٩٢٦ [1] .

٢ — الميزانيات الملحقة فى الحاضر

توجد الآن فى مصر خمس ميزانيات ملحقة :

١ — ميزانية الجامعة المصرية .

٢ — « دار الكتب المصرية .

٣ — « مجلس الصحة البحرية والكورنتينات .

٤ — « الاملاك المشتركة .

٥ — « السكك الحديدية والتلغرافات والتليفونات .

وتوجد الى جانب هذه الميزانيات الخمس ميزانيتان ذواتا صبغة خاصة ، وهما ميزانية وزارة الاوقاف وميزانية الازهر والمعاهد الدينية، وسنرجىء دراستهما الى الباب التالى .

ميزانية الجامعة المصرية : أنشأ الجامعة المصرية نخبة من رجالات مصر البارزين فى سنة ١٩٠٨ تحت رياسة حضرة صاحب السمو الأمير أحمد فؤاد (جلالة الملك فؤاد الاول) . ثم سُلمت الى وزارة المعارف العمومية بناء على اتفاق عُقد فى ١٢ ديسمبر سنة ١٩٢٣ بين الوزارة وبين مجلس الجامعة ، وقد نصت المادة الاولى منه على « أن تكون الجامعة المصرية معهداً عاماً تحتفظة بشخصيتها المعنوية وتدير شئونها بنفسها بكيفية مستقلة تحت اشراف وزارة المعارف كما هى الحال فى الجامعات الاوربية [2] » .

---

(١) أنظر ميزانية الدولة المصرية لسنة ١٩٢٥ — ١٩٢٦ ، ص ٤٦٣ .

(٢) هذا العقد غير مطبوع ، وقد أطلعت عليه بسكرتيرية الجامعة المصرية .

بعد ذلك أنشئت الجامعة بالمرسوم بقانون الصادر فى ١١ مارس سنة ١٩٢٥ ، ثم نظّمت من جديد بالقانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٧ (فى ٢٦ أغسطس) المعدّل بالقانون رقم ٢٠ — ١٩٣٣ (فى ٢٩ أبريل) .

وقد مُنحت الجامعة المصرية الشخصية المعنوية وتركت لها أموالها الخاصة تديرها بنفسها تنفيذا للاتفاق المعقود بين وزارة المعارف وبين مجلس الجامعة القديمة (القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٧ المعدّل ، مادتا ٣ و ٤) .

وتبع ذلك أن جُعلت للجامعة ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة العامة تتكوّن ايراداتها من الاعتمادات المرصدة لها بميزانية الدولة ، وغلة أموالها الثابتة والمنقولة ، ورسومها الخ . (مادة ٤) . وللجامعة مال احتياطى تلجأ اليه لسد ما قد ينتج من عجز فى هذه الايرادات [١] .

ويعد هذه الميزانية مجلس الجامعة [٢] ثم تقدم الى وزارة المالية فمجلس الوزراء للموافقة عليها (مادة ١٣) .

---

(١) أنظر مثلا القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٣٣ (الصادر فى ١٤ يوليه) بربط ميزانية الجامعة المصرية لسنة ١٩٣٣ — ١٩٣٤ المالية (مادة ١) .

(٢) يؤلف مجلس الجامعة كما يلى :

المدير وله رياسة المجلس .

وكيل وزارة المعارف العمومية .

وكيل وزارة المالية .

عمداء الكليات ووكلاؤها .

أستاذ ذو كرسى من كل كلية يؤخذ بالتناوب وبحسب ترتيب الأقدمية لمدة سنتين .

خمسة أعضاء يعينون بمرسوم بناء على عرض وزير المعارف العمومية لمدة ثلاث سنوات ويجوز تجديد تعيينهم (مادة ١١) .

وفى حالة اعداد المجلس لمشروع الميزانية ينعقد من غير وكلاء الكليات ولا أساتذتها (مادة ١١ مكررة) .

وكانت الحكومة ترى فى بادىء الأمر أن ليس للبرلمان الحق فى مناقشة هذه الميزانية واعتمادها استنادا الى أن الدستور لم يوجب إلا تقديم ميزانية الدولة العامة وميزانية الاوقاف ، وكان هذا قبل صدور القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٧ المعدِّل للمرسوم بقانون الصادر فى ١١مايو سنة١٩٢٥ الذى لم يتعرض صراحة لهذه النقطة، ولكن مجلس النواب قرر فى ٣ أغسطس سنة ١٩٢٦ أثناء نظره فى ميزانية وزارة المعارف العمومية أن تقدم ميزانية الجامعة « إليه كجزء من ميزانية الدولة وأن يوقف كل اعتماد يخص الجامعة الى وقت تقديم الميزانية المذكورة [1] »

وقد أرسل اليه مشروع الميزانية فى أغسطس سنة ١٩٢٦ مع خطاب من رئيس مجلس الوزراء يتضمن «ابلاغ هذا المشروع الى مجلس النواب» وعلى الرغم من ذلك الخطاب بحثت اللجنة المالية المشروع باعتبار أنه مما يجب أن يصدق عليه تفصيلا من البرلمان أسوة بباقى المشروعات ، وذلك تطبيق للرغبة التى بدت من المجلس أثناء النظر فى ميزانية وزارة المعارف العمومية وبناء على ما ظهر للهيئة من موافقة الحكومة اذ ذاك على أن يكون رأى المجلس فى ميزانية الجامعة رأيا تفصيليا قاطعا [2] .

وعقب ذلك اعتمد البرلمان ميزانية الجامعة لتلك السنة، ثم عدل المرسوم بقانون الصادر فى ١١ مارس سنة ١٩٢٥ بالقانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٧ بعد أن رأى أن الفكرة الظاهرة فيه هى أن واضعه أراد أن يخرج

---

(١) أنظر مجموعة مضابط مجلس النواب ، الهيئة النيابية الثالثة ، دور الانعقاد الاول العادى ، ١٩٢٦ ؛ ص ٣٣٩ — ٣٤٠.

(٢) أنظر تقرير اللجنة المالية بمجلس النواب عن مشروع ميزانية الجامعة المصرية لسنة ١٩٢٦ — ١٩٢٧ (المجموعة السالفة الذكر، ص ٩٣٧).

الجامعة المصرية وبالتالى التعليم العالى من مراقبة البرلمان [١] .

وقد نص القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٧ فى المادة ١٣ على أن تقدم ميزانية الجامعة المصرية بالطريقة العادية أى الى البرلمان بعد أن يصادق عليها مجلس الوزراء [٢] .

ميزانية دار الكتب المصرية : أسست دار الكتب المصرية سنة ١٢٨٦ هجرية (١٨٧٠ ميلادية)، وكانت إدارة الاوقاف وحدها هى التى تقوم باعداد الاموال اللازمة لبقائها وانمائها حتى سنة ١٨٨٩ حين قررت الحكومة ، علاجا لهذه الحالة المعتله ونظرا لانها لا تستطيع أن تهيء الاعتمادات اللازمة لها فى ميزانيتها العادية ، أن تقف على الدار بعض أطيان حرة من أطيان الدولة قدر ايرادها اذ ذاك بمبلغ ٢٠٠٠ جنيه سنويا ، وأن تجعل لها ميزانية ملحقة[٣] (الأمر العالى الصادر فى ٣٠ ابريل سنة ١٨٨٩ ، مادتا ٢و٦) وقد وضع هذا الوقف تحت ادارة وزارتى المالية والمعارف العمومية (مادة ٣) . وكانت وزارة الاوقاف (ادارة عموم الاوقاف إذ ذاك) تشترك فى مصروفات الدار بمبلغ سنوى قدره ٥٠٠ جنيه يؤخذ من ايرادات الاوقاف الجائز انفاقها شرعا فى أمور خيرية كدار الكتب (مادة ٤) . ولكن مجلس الوزراء قرر فى ٢٦ ابريل سنة ١٩٣١ اعفاء وزارة الاوقاف من دفع هذه الاعانة ابتداء من

---

(١) أنظر تقرير لجنة المعارف بمجلس النواب (مجموعة مضابط مجلس النواب ، الهيئة النيابية الثالثة ، دور الانعقاد الثانى العادى ، ١٩٢٦–١٩٢٧ ، ص ١٧٠٤) .

(٢) أنظر المجموعة السالفة الذكر ، ص ١٧١٢ .

(٣) أنظر بيان عن أعمال صندوق الدين خلال سنة ١٨٨٩ بالفرنسية ، المجلد ١٤ ، ص ٦٢ — ٦٥ .

سنة ١٩٢٩ — ١٩٣٠ نظرا لحالة ميزانيتها [١] .

وللدار احتياطى خاص تكوّن من زيادة الايرادات على المصروفات طبقا لنص المادة الخامسة من الامر العالى الصادر فى ٣٠ ابريل ١٨٨٩. وهـذا الاحتياطى لا يجوز الانفاق منـه الا بمقتضى قرار من مجلس الدار الأعلى وموافقة وزارتى المالية والمعارف العمومية (المادة ١٦ من القانون رقم ٨ الصادر فى ١٩ ابريل سنة ١٩١١) .

وقد كان عجز ميزانية الدار يُسد من هذا الاحتياطى حتى نهاية سنة ١٩٢٨ ـ ١٩٢٩ المالية بمقتضى القوانين الخاصة بربط ميزانيات الدار وحساباتها الختامية [٢] . ولـكن منذ سنة ١٩٢٩ ـ ١٩٣٠ أخذت الميزانية توضع على أساس آخر ، وأصبح العجز يُسد من احتياطى الدولة العام حتى يظل انتفاع الدار بالسندات التى يتكون منها احتياطيها [٣] ، ولـكى تتمكن بواسطة هذا الاحتياطى من شراء المقتنيات القيمة التى قد يتفق عرضها للبيع .

ويعد ميزانية الدار مجلسها الأعلى القائم بادارتها [٤] ثم تقدم الى

---

(١) أنظر الحساب الختامى لسنة ١٩٣٠ — ١٩٣١ المالية ، ص٣٤٨ـ ٣٤٩ .

(٢) أنظر مثلا المرسوم بقانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٩ بالمصادقة على الحساب الختامى للسنة المالية ١٩٢٧ — ١٩٢٨ ، والمرسوم بقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٢٨ بربط ميزانية سنة ١٩٢٨ — ١٩٢٩ .

(٣) أنظر مذكرة اللجنة المالية المرفوعة الى مجلس الوزراء عن مشروع ميزانية سنة ١٩٢٩ — ١٩٣٠ المالية ، ص ٣٧.

(٤) يرأس هذا المجلس وزير المعارف العمومية ؛ ويتألف من سبعة أعضاء خمسة منهم يعينون بقرار من مجلس الوزراء بناء على طلب وزير المعارف العمومية ، أما العضوان الآخران فهما مدير دار الـكتب ومندوب عن وزارة المالية (القانون رقم ٨ الصـادر فى ١٩ ابريل سنة ١٩١١ ، مادة ٤).

وزارة المالية فمجلس الوزراء للموافقة عليها[١] وأخيرا تعرض على البرلمان لاعتمادها أسوة بميزانية الجامعة المصرية . وكانت الحكومة ترى كذلك عدم عرضها عليه وقد أرسلت اليه مشروع ميزانية الدار لسنة ١٩٢٦-١٩٢٧ مع خطاب من رئيس مجلس الوزراء فى ٢٤ يوليه ١٩٢٦ يبدى فيه « ألا مانع لدى الحكومة لافادة لجنة الميزانية وتمكينها من الحكم على مبلغ الاعانة المخصصة فى ميزانية وزارتى المالية والاوقاف لهذه الدار من ارسال البيانات الخاصة بتلك الميزانية ». ولكن اللجنة نظرت على الرغم من ذلك فى ميزانية دار الكتب ، ودخلت فى تفاصيلها ، ثم وضعت تقريرها عنها وقدمته الى المجلس فى ١٢ سبتمبر ١٩٢٦ [٢]، وكان المجلس قد قرر أثناء نظره فى ميزانية وزارة المعارف عدم اعتماد الاعانة المخصصة للدار فى تلك الميزانية حتى تقدم اليه ميزانيتها [٣] . وقد أخذت ميزانية دار الكتب منذ ذلك الحين تعرض أيضا على البرلمان .

ونحن لا نرى هنا ما يحول دون إدخال هذه الميزانية فى الميزانية العامة . صحيح ان معظم إيرادات دار الكتب ناتج من أطيان موقوفة عليها فلا يصح إدماج ريع هذه الاطيان فى ايرادات الدولة إذ لو زادت ايرادات الدار على مصروفاتها لأنفقت الزيادة فى وجوه أخرى . ولكن ميزانية دار الكتب فى عجز مستمر منذ سنة ١٩٢٦ ، وهذا العجز يُسد من احتياطى الدولة العام منذ السنة المالية ١٩٢٩ — ١٩٣٠ كما سبق القول ، فلا خوف هنا من أن يُنفق ريع الأطيان الموقوفة فى غير

---

(١) القانون رقم ٨ بتاريخ ١٩ ابريل ١٩١١ (مادة ٥ ، فقرة ٧) .

(٢) أنظر مجموعة مضابط مجلس النواب، الهيئة النيابية الثالثة ، دور الانعقاد العادى الاول ، ١٩٢٦ ، ص ٩٣١ .

(٣) المجموعة المذكورة ، ص ٣٤٠ .

ما خصصت به ، وأمامنا أمثلة لذلك مستشفى كمستشفى الدمرداش باشا أو مستشفى سمنود تدخل ايراداته ومصروفاته فى الميزانية العامة : الايرادات ضمن التبرعات للمستشفيات تحت باب الايرادات والرسوم المتنوعة ، والمصروفات ضمن مصروفات مصلحة الصحة العمومية . وهذه المستشفيات لها ريع من أوقاف محبوسة عليها [١] ولم يمنع هذا من أن تدخل فى الميزانية العامة .

ميزانية مجلس الصحة البحرية والكورنتينات : أعيد تنظيم « مجلس عموم الصحة المصرى » باسم « مجلس الصحة البحرية والكورنتينات » بموجب الأمر العالى الصادر فى ٣ يناير سنة ١٨٨١ ، والمعدّل بالأمر العالى الصادر فى ١٩ يونيه سنة ١٨٩٣ [٢] الذى طبق أحكام معاهدة البندقية المعقودة سنة ١٨٩٢ [٣] وهى التى وافقت عليها الحكومة المصرية فأصبحت ملزمة لها .

وهذا المجلس مكلف باتخاذ ما يلزم من الاحتياطات لمنع الأمراض الوبائية ووباء الحيوانات من القطر المصرى أو نقلها منه الى الخارج (مادة ١ من الأمر العالى) . وهو هيئة دولية [٤] اعترف باستقلال ميزانيته [٥].

---

(١) أنظر الحساب الختامى لسنة ١٩٣٠ — ١٩٣١ المالية ، ص ٤٠ — ٤١ (فرع ٧) .

(٢) يرجع تنظيم هذا المجلس الى اتفاق بين محمد على وبين قناصل الدول فى سنة ١٨٣١ .

(٣) كان الغرض من هذه المعاهدة اصلاح نظام الصحة البحرية والمحاجر فى مصر ، وعلى الاخص وضع السفن المارة بقنال السويس تحت الحجر الصحى .

(٤) يتكون هذا المجلس من أربعة أعضاء بصفة مندوبين مصريين يكون أحدهم رئيسا للمجلس ، ومن مندوبى الدول المرخص بتمثيلها فى المجلس (مادة ٢) .

(٥) ظهرت هذه الميزانية لاول مرة مع ميزانية الدولة العامة فى سنة ١٨٨٣ (أنظر

وطبقا لنص المادة ٢٤ يعد المجلس ميزانيـة إيراداته ومصروفاته ، ويتصرف فى أمواله . ويقر مجلس الوزراء هذه الميزانية فى نفس الوقت الذى يقر فيه ميزانية الحكومة باعتبارها ميزانية ملحقة بها .

وتزيد المادة ٢٤ أنه اذا زادت المصروفات على الايرادات يُسد العجز من إيرادات الحكومة العمومية . وتمنح الحكومة الآن هذه الميزانية إعانة سنوية قدرها ٧٠٠٠ ج . م . بمقتضى الأمر العالى الصادر فى ٢٨ ديسمبر سنة ١٨٩٦ (مادة ٢) . وللمجلس مال احتياطى خاص تكوّن من زيادة الايرادات ويُرصد لمقابلة الحاجات الطارئة (مادة ٢٤ من الأمر العالى الصادر فى ١٩ يونيه سنة ١٨٩٣ ، الفقرة الاخيرة) .

وهذه الميزانية لا تُعرض على البرلمان بل يُكتفى باقرار مجلس الوزراء لها . ونحن لا نرى ما يحول دون عرضها على البرلمان فان الأمر العالى الصادر فى ١٩ يونيـه سنة ١٨٩٣ وإن كان ينص على إقرارها بواسطة مجلس الوزراء إلا أن ذلك كان سابقا لصدور الدستور ، فلما صدر أصبح من نتائجه ولا ريب نقل هذا الحق الى البرلمان .

ميزانية الأملاك المشتركة : قضى امتياز القنال أن تقطع الحكومة الشركة التى أعطيته أراضى على ضفتى القنال تقيم عليها المنشآت اللازمة لادارتها واستغلالها وصيانتها مدة الامتياز حسب الرسوم الملحقة بالاتفاق المعقود بين الحكومة والشركة فى ٢٢ فبراير سنة ١٨٦٦ [1] .

ميزانية الحكومة المصرية لسنة ١٨٨٣ بالفرنسية ، ص ١٨٤ — ١٨٦) .

(١) أنظر Recueil Chronologique et Annoté des Actes Constitutifs de la Compagnie Universelle du Canal Maritime de Suez et des Conventions Conclues avec le Gouvernement Egyptien, 2me Edition, 30 novembre 1854 - 30 avril 1928. (القاهرة، ١٩٣٠)، ص ٤٠ ، رقم ١٣٥

وقد حُددت هـذه الاراضى أول الأمر ثم عدّل تحديدها باتفاقات تاليـة [١] .

وقد أجاز اتفاق ٢٣ أبريل سنة ١٨٦٩ الأول للشركة أن تبيع ما ترى الاستغناء عنه من هـذه الأراضى لصـالح الطرفين المتعاقدين (مادة ٤) [٢] ، فتكوّن من هذه الاراضى أملاك مشتركة تعرض للبيع تدريجيا على حسب طلبات السكان واحتياجاتهم [٣] .

وقد أنشئت فى أول يناير سنة ١٨٨٥ مصلحة خاصة لادارة هذه الأملاك مستقلة عن مصالح شركة قنال السويس [٤] ، وجُعلت لهـا ميزانية مستقلة .

و١٣٦ . أنظر أيضا الملحق رقم ٣، ص ١٧٩ وما بعدها .

(١) أنظر على الأخص اتفاق ٢٣ ابريل سنة ١٨٦٩ الاول والثانى (المجموعة المذكورة ، ص ٤٧ رقم ١٦٣ ، وص ٤٩ رقم ١٧١) ، واتفاق ١٨ ديسمبر سنة ١٨٨٤ الثانى (ص ٦١ أرقام ٢٠١ — ٢٠٥) ،واتفاق ٢٠ ديسمبر سنة ١٨٨٦ (ص ٦٤ رقم ٢١٦) ، واتفاق ٣ ابريل سنة ١٩٠٧ (ص ١٠٢ رقم ٣٢٧) .

(٢) أنظر المجموعة المذكورة ،ص ٤٧ رقمى ١٦٣و١٦٤ . أنظر أيضا اتفاق٢٣ ابريل سنة ١٨٦٩ الثانى (ص ٤٩ أرقام ١٧١ — ١٧٣) ، واتفاق ١٨ ديسمبر سنة ١٨٨٤ الثانى (ص٦١رقم ٢٠٢) ، واتفاق ٢٠ ديسمبر سنة ١٨٨٦ (ص٦٤ رقمى ٢١٦ و ٢١٩) ، واتفاق ٣ ابريل سنة ١٩٠٧ (ص ١٠٢ رقم ٣٢٧) . أنظر أيضا اتفاق ١١ أكتوبر سنة ١٩٢٥ بانشاء مدينة بورفؤاد (ص ١٣٩ وما بعدها ، رقم ٥١٣ وما بعده) .

(٣) أنظر اتفاق ٢٣ ابريل سنة ١٨٦٩ الثانى (مادة ٢) (المجموعة المذكورة ، ص ٤٩ رقم ١٧٣) .

(٤) أنظر اتفاق ١٨ ديسمبر سنة ١٨٨٤ الثانى (مادة ١ ، فقرة ١) (المجموعة المذكورة ،ص ٦٠ رقم ١٩٦) .

وقد وُضعت ميزانيتها الاولى سنة ١٨٨٥ طبقا للجدول « A » الملحق باتفاق ١٨ ديسمبر سنة ١٨٨٤ الثانى [١] .

وتُعد هذه الميزانية اللجنة المكلفة بادارة هذه الأملاك [٢] وهى تتكون من عضوين تختارهما الحكومة المصرية وعضوين آخرين تختارهما شركة قنال السويس [٣] .

وتعرض هذه الميزانية على كل من الحكومة والشركة بواسطة مندوبيهما فى ١٥ أكتوبر على الاكثر قبل ابتداء السنة حتى تستطيع اللجنة ، بعد أن يفحص الطرفان الميزانية ، أن تقرها قبل أول يناير التاريخ المحدد لابتداء السنة المالية لمصلحة الاملاك المشتركة [٤] .

وتضع اللجنة كذلك حسابات الاملاك المشتركة كل سنة [٥] وتعرضها على الحكومة والشركة [٦] ، وبعد أن يوافق الطرفان عليها

---

(١) أنظر المادة الاولى (فقرة ٢) من هذا الاتفاق (المجموعة المذكورة ، ص ٦٠ رقم ١٩٦) . أنظر أيضا ميزانية الحكومة المصرية لسنة ١٨٨٥ بالفرنسية ، ص ١٧٦ .

(٢) الماده ٤ من الاتفاق نفسه (المجموعة المذكورة ، ص ٦٠ رقم ١٩٩) .

(٣) أشير الى هذه اللجنة فى اتفاق ٢٣ ابريل سنة ١٨٦٩ الثانى (المادتان ٥ و ٦) (المجموعة المذكورة ، ص ٤٩ رقما ١٧٦ و ١٧٧) ، ولكنها لم تنشأ الا باتفاق ١٨ ديسمبر سنة ١٨٨٤ الثانى (مادة ٢) (المجموعة المذكورة ، ص ٦٠ رقم ١٩٧) .

(٤) اتفاق ١٨ ديسمبر سنة ١٨٨٤ الثانى (مادة ٤ ، فقرة ٢) (المجموعة المذكورة ص ٦٠ رقم ١٩٩) .

(٥) اتفاق ١٨ ديسمبر سنة ١٨٨٤ الثانى (مادة ٩) (المجموعة المذكورة ، ص ٦٢ رقم ٢٠٨) .

(٦) اتفاق ٢٣ ابريل سنة ١٨٦٩ الثانى (مادة ١٠) (المجموعه المذكورة ، ص ٥٠ رقم ١٨١) .

تقسّم المبالغ الزائدة بينهما مناصفة [1] . ويدخل نصيب الحكومة المصرية ـ وهو مبلغ ضئيل ـ فى الميزانيــة فى بند « إيرادات أخرى » تحت باب « إيرادات غير اعتيادية » .

واذا اتفق أن عجزت الايرادات عن سـداد المصروفات تدفع الحكومة نصف هـذا العجز الى الشركة [2] ، ولكن الشركة تعهدت فى سنة ١٩٠٢ أن تسد ، اذا احتاج الامر ، هـذا العجز بصفة سلف تستردها من فيوض السنين التالية قبل توزيع الارباح [3] .

قلنا إن لجنة هذه الاملاك تعرض ميزانيتها على الحكومة ، والجهة المختصة بذلك العرض هى اللجنة المالية بوزارة المالية [4] . ولا تعرض هذه الميزانية على البرلمان نظرا لان لجنة الاملاك المشتركة هى المختصة باقرار هذه الميزانية ، وهذا النوع من الاقرار لايلتئم مع سلطة البرلمان لانه لا يهيمن إلا على الحكومة والحكومة المصرية أحد طرفيه .

السكك الحديدية والتلغرافات والتليفونات : مما يجدر ذكره

---

(١) الاتفاق نفســه (مادة ١١) (المجموعة المذكورة ، ص٥٠ رقم١٨٢). وقد استثنيت بعض أراض معينة من هذه القاعدة فحددت لها نسب أخرى فى اتفاقات تالية (أنظر اتفاق ٢٠ ديسمبر سنة ١٨٨٦ ص ٦٥ رقم ٢٢٠ ، واتفاق ٣ ابريل سنة ١٩٠٧ ص ١٠٢ رقم ٣٣٣) .

(٢) اتفاق ١٨ ديسمبرسنة ١٨٨٤ الثانى (مادة ٩) (المجموعة المذكورة، ص ٦٢ رقم ٢٠٨) .

(٣) اتفاقا ٢٦ مارس و٨ ابريل سنة ١٩٠٢ (المجموعة المذكورة ، ص ٨٤ رقم ٢٨٦) .

(٤) أنظر الباب الثالث ، ص ٤٨ ــ ٥٠ .

هنا أن ميزانيات المشروعات الصناعية التى تتولاها الحكومة كالسكك الحديدية ، والتلغرافات ، والتليفونات ، والبريد داخلة فى ميزانية الدولة العمومية . غير أنه تقرر أخيرا ، بمقتضى المادة الأولى من القانون رقم ٥٢ — ١٩٣٣ (الصادر فى ٢٢ يونيه) ، أن يكون للسكك الحديدية والتلغرافات والتليفونات ميزانية خاصة بقصد إدارتها على أساس تجارى. وقد وضعت ميزانية سنة ١٩٣٣ ـ ١٩٣٤ على أساس فصل هاتين المصلحتين عن الميزانية العامة ، وجعل ميزانيتهما ملحقة بها .

وتوضح مذكرة اللجنة المالية ، عن مشروع الميزانية المذكورة ، هذا النظام الجديد بقولها إنه « لا يترتب على هذا الفصل أى تغيير فى النظام الحالى من الوجهة الدستورية ، فان ميزانية المصلحتين ستظل خاضعة لأحكام الباب الرابع من الدستور ولأحكام المرسوم رقم ٣٥ الصادر بتاريخ ٢٦ فبراير سنة ١٩٣١ .

« أما من الوجهة المالية ، فان ايرادات ومصروفات المصلحتين ستكون قائمة بنفسها ، بحيث ان الايرادات تشمل الدخل الناتج من استغلال الخطوط ، ومن استقطاعات الدمغة ، والمستقطع من الماهيات للمعاشات ، كما أن المصروفات تشمل مصاريف استغلال الخطوط وما يخص كل مصلحة من المعاشات ومن تكاليف الخدمات التى تؤديها لها سائر المصالح ، ويضاف الى ذلك فائدة رأس المال لتسديدها الى الميزانية العامة من الأرباح . أما الفائض من هذه الأرباح فتحتفظ به المصلحة بصفة احتياطى ، على أن يخصص نصفه لأعمال التحسين وتخفيض الأجور عند اللزوم ، والنصف الآخر لسد عجز الايرادات فى أيام الضيق والانفاق منه على المنشئات الجديدة كلما دعت الحاجة » .

وتزيد مذكرة اللجنة المالية قولها : « واذا اتفق أن حل نقص فى

الايرادات ، أو قضت الضرورة بمنشئات جديدة ، وكان احتياطى المصلحة عاجزا عن الوفاء بالمطلوب ، تقدمت خزانة الدولة بالاسعاف ، لا على سبيل المنحة بل على سبيل القرض ذى الفائدة [١] . »

وليس هذا الفصل من رأينا ، ذلك أن نظرية الميزانيات الصناعية تستند الى اعتبارين رئيسيين كما سبق القول :

أولا — إدارة مشروعات الدولة الصناعية على أساس تجارى .

ثانيا — إسناد هذه المشروعات إلى مجالس إدارة أكثر حرية فى العمل وأقل اعتمادا على البرلمان .

فبالنسبة الى هـذا الاعتبار الأخير تقول مذكرة اللجنة المالية إنه لا يترتب على فصـل مصلحة السكك الحديدية ومصـلحة التلغرافات والتليفونات أى تغيير فى النظام الحالى من الوجهة الدستورية ، وهـذا معناه أن رقابة البرلمان ستظل كما هى ، وإذن فليس هناك من هذه الناحية ما يستلزم وجود ميزانية منفصلة ، وهكذا يسقط أحد الاعتبارين اللذين بُنيت عليهما نظرية الميزانيات الصناعية .

بقى الاعتبار الآخر وهو إدارة هذه المشروعات الصناعية على أساس تجارى . وفى هذا الصدد يقدم صاحب السعادة أحمد عبد الوهاب باشا وكيل وزارة المالية ، فى بحثه الجليل القيم عن أزمة السكك الحديدية والمنافسة بينها وبين السيارات [٢] ، أسبابا قوية متينة . ولكننا نرى ، مع ذلك ، أن الحل

---

(١) مذكرة اللجنة المالية المرفوعة الى مجلس الوزراء عن مشروع ميزانية سـنة ١٩٣٣ — ١٩٣٤ ، ص ٣١ .

(٢) أنظر مجلة L'Egypte Contemporaine ، ١٩٣٣ ، المجلد ٢٤ ، ص ٢٠٧ — ٢١٠ .

الذى لجأت اليه الحكومة حل لا يخلو من المخاطر . ولسنا فى حاجة الى أن نعيد هنا ما قلناه فى أهمية اتباع مبدأ الوحدة ، كما لا نريد أن نعيد ذكر النتائج الخطرة التى تؤدى اليها طريقة التخصيص ، ونكتفى بأن نقول إن تعدد هذه الميزانيات الخاصة يعقّد حالة الميزانية الحقيقية ويعمّيها ، ويهدد المالية العامة بالفوضى وسوء الحال .

ومن الممكن أن نتحقق من قيام إدارة هاتين المصلحتين على الأساس التجارى مع دخول ميزانيتهما فى الميزانية العامة ببيان تفصيلى شامل مُلحق بالميزانية يقارَن فيه بين ايراداتهماومصروفاتهما المقارنة الوافية المطلوبة ، أما الميزانية نفسها فليست هذه المقارنة وظيفتها الحقيقية .

حسابات خاصة على الخزانة

ومن المفيد ، قبل أن نختم هـذا الباب ، أن نشير هنا الى السلف التى اضطرت الحكومة فى السنوات الأخيرة أن تقدمها الى الملاك والزراع والصناع لتُعينهم على اجتياز الصعوبات الاقتصادية الحاضرة . ولما كان لدى الحكومة مال احتياطى فهى تأخذ منه هـذه السلف وتردها اليه حين استردادها ، وهذا عمل لا يدخل فى الميزانية .

ومن جهة أخرى كانت السلف التى تقدمها الحكومة حتى عهد قريب الى المجالس البلدية والمحلية لانفاقها فيما يتصل بالماء ، والنور ، والتنظيم ، والنظافة ، الخ . تدخل فى الميزانية وتقيَّد باعتبارها مصروفا فى ميزانية وزارة الداخلية تحت باب الأعمال الجديدة [1] ، وكان ولا يزال ما يحصّل منها يضاف الى الايرادات فى باب الايرادات

---

(١) أنظر مثلا ميزانية الدولة المصرية لسنة ١٩٢٨ — ١٩٢٩ ، ص ٢٠٧ .

غير العادية (إيرادات أخرى) . ويُرفق بالميزانية كل عام جدول ببيان قيمة كل سلفة ، والغرض منها ، والسنة التى أعطيت فيها ، والقيمة الباقية تحت التحصيل [١] .

غير أن الحكومة لا تقوم الآن بتسليف هذه الهيئات بعد أن اتفقت مع بنك مصر على أن يقوم هو بذلك على ضمان الحكومة .

---

(١) أنظر الميزانية المذكورة ، ص ٥٢٠ — ٥٢٢ . أنظر أيضا ميزانية الدولة المصرية لسنة ١٩٣٣ — ١٩٣٤ ، ص ٥٩٨ — ٦٠٠ .

الباب الحادى عشر

ميزانيتا وزارة الأوقاف والأزهر

توجد الى جانب الميزانيات الملحقة الخارجة عن ميزانية الدولة العامة ميزانيتان أخريان ذواتا صبغة خاصة هما ميزانية وزارة الأوقاف وميزانية الأزهر والمعاهد الدينية التى نعدها ميزانية ملحقة بالاولى .

ميزانية وزارة الأوقاف

تقوم وزارة الأوقاف بأمور تختلف فى طبيعتها عما تقوم به الوزارات الأخرى وتطبق عليها قواعد خاصة ، تلك هى أمور الأوقاف التى تنظمها أحكام الشريعة الاسلامية ، وهذه مسألة خاصة بمصر والعالم الاسلامى . وتتضمن وظيفة وزارة الأوقاف الرئيسية إدارة نوعين من الأوقاف : الأوقاف الخيرية وتديرها بالوكالة عن الملك ، والأوقاف الأهلية وتديرها مؤقتا .

فريع الأملاك التى فى عهدة الوزارة ليس أموالا عامة ، بل هو ملك للجهات والأفراد المحبوس عليهم حسب شروط الواقفين ، وأهميته بالنسبة للدولة ترجع الى أن ريع الأوقاف الخيرية وقف على منافع عامة ، ويعود جزء من ريع الأوقاف الأهلية على هذه المنافع . فوزارة الأوقاف فى الواقع وزارة خير وبر ، تشترك وتعين عددا كبيرا من مؤسسات الاحسان .

أصل وزارة الأوقاف وتاريخها : أنشئت إدارة الأوقاف (كما كانت تسمى إذ ذاك) سنة ١٨٣٥ ، أنشأها محمد على باشا ثم ألغاها بعد ثلاث سنين الى أن أعادها عباس باشا الأول سنة ١٨٥١ .

وقد كان الباعث على انشائها ما لوحظ من تكاثر الأوقاف الخيرية ، وسوء إدارتها ، وعدم انفاق ايراداتها فى الأغراض التى وُقفت عليها . فكانت مهمتها رقابة النظار حتى سنة ١٨٦٤ حين عهد اليها بادارة الأوقاف الخيرية التي يموت ناظرها أو يعزل . وقد حوّلت إدارة الأوقاف الى نظارة ، وظلت كذلك حتى ٢٣ يناير سنة ١٨٨٤ حين صدرت إرادة سنية بجعلها ديوانا منفصلا عن مصالح الحكومة ، له إدارة مستقلة يرأسها مدير عام مسئول مباشرة أمام الخديو . وفى ١٣ يوليه سنة ١٨٩٥ صدر أمر عال بالتصديق على لائحة الاجراءات التى تسير عليها هذه الادارة . وهذه اللائحة هى التى وسعت اختصاصاتها فأصبحت تشمل الأوقاف الأهلية التى يرى القضاة الشرعيون إحالتها عليها مؤقتاً لسبب من الأسباب ، أو التى تتولى الحراسة القضائية عليها ، أو يرغب جميع مستحقيها وفيهم الناظر احالتها عليها (مادة ١) .

تنظيم الحسابات وانشاء ميزانية : ومن جهة أخرى عهدت هذه اللائحة الى وزارة المالية أن تراجع حسابات ديوان الأوقاف ابتداء من سنة ١٨٩٦ ، وترفع الى الخديو فى ختام كل سنة تقريراً تفصيليا عن سير هذه المصلحة المالى فى السنة الحسابية المنتهية . على أن ينشر هذا التقرير فى الجريدة الرسمية (مادة ٥٧) .

وفى السنة التى تلتها صدرت إرادة سنية رقم ١٢ بتاريخ ٩ نوفمبر سنة ١٨٩٦ لتسهيل حسابات ديوان الاوقاف وتنظيم سيرها . وقد قضت المادة الأولى منها بأن تكون هذه الحسابات ، ابتداء من أول يناير سنة ١٨٩٧ ، مرتبة وجارية بحسب ميزانية شاملة لجميع الايرادات والمصروفات حتى يتسنى رقابتها رقابة مالية . ولم يكن لديوان الأوقاف قبل هذا التاريخ ميزانية عامة ، بل كان يجعل حسابا خاصا لكل وقف .

وقضت المادة الثانية من هذه الارادة بتقسيم الأوقاف الخيرية الى عدة أقسام بحسب وجوه انفاقها ، فاذا تعددت وجوه انفاق وقف من هذه الاوقاف فالوجه الأكبر مقدارا هو الذى يعتبر فى تعيين القسم الذي يكون ذلك الوقف تابعا له ، واذا تساوت وجوه الانفاق فلأهمها.

كذلك قضت هذه الارادة أن يكون للديوان مال احتياطى يكوّن من زيادة ايرادات هذه الأوقاف على مصروفاتها (مادة ٤) ، ولم يكن هذا الاحتياطى قد تكوّن بعد حتى سنة ١٩٢٢ المالية لأن ما كان يزيد من الايرادات على المصروفات فى بعض السنين كان يوضع ايراداً فى ميزانية السنين التالية وينفق فى أعمال واردة بها [١] .

وأخيراً صدر أمر عال فى ٢٠ نوفمبر سنة ١٩١٣ بجعل ديوان عموم الاوقاف نظارة يتولى شئونها ناظر يلقّب بناظر الاوقاف ويدخل فى هيئة مجلس النظار (المقدمة والمادة الاولى) على أن يبقى لها استقلالها الذاتى وميزانيتها الخاصة (المقدمة والمادة الثالثة) .

تحضير ميزانية وزارة الأوقاف : وتقوم وزارة الأوقاف باعداد هذه الميزانية ، ثم تقدمها الى مجلس الاوقاف الأعلى لفحصها والتصديق عليها [٢] . وترفق الوزارة بمشروع الميزانيــة مذكرة تبين

---

(١) أنظر تقرير لجنة الاوقاف والمعاهد الدينية بمجلس النواب عن مشروع ميزانية وزارة الاوقاف لسنة ١٩٢٤ — ١٩٢٥ (مجموعة مضابط دور الانعقاد الاول لمجلس النواب ، ١٩٢٤ ، ص ٧٢٩).

(٢) المادة ٣ (فقرة ١) من لائحة الاجراءات المصدق عليها بالأمر العالى الصادر فى ١٣ يوليه سنة ١٨٩٥ ، والمادة الثالثة من الأمر العالى الصادر فى ٢٠ نوفمبر سنة ١٩١٣.
ويتألف هذا المجلس من وزير الاوقاف رئيسا ، ومن شيخ الجامع الازهر ، ومفتى الديار المصرية ، وثلاثة أعضاء آخرين يعينهم الملك بناء على طلب مجلس الوزراء (المادة ٢ من الامر العالى الصادر فى ٢٠ نوفمبر سنة ١٩١٣) .

فيها حالة الوزارة المالية ، والتعديلات التى أدخلت على الميزانية لتسهل مهمة المجلس فى فحصها .

بعد ذلك تُرسَل الميزانية الى مجلس الوزراء دون أن تمر بوزارة المالية بعكس ميزانيات الوزارات الاخرى والميزانيات الملحقة .

وتنقسم ميزانية وزارة الاوقاف فى الواقع الى ثلاث ميزانيات منفصلة :

١ — ميزانية الاوقاف الخيرية .

٢ — ميزانية أوقاف الحرمين الشريفين .

٣ — ميزانية الأوقاف الاهلية .

وكل ميزانية من هذه الميزانيات الثلاث مستقلة عن الأخرى ، وبينما نجد فى ميزانية الدولة العامة جدولا واحدا تظهر فى أحد جانبيه جميع الايرادات وفى الجانب الآخر جميع المصروفات ، نجد هنا ثلاثة جداول لكل منها ايراداته ومصروفاته الخاصة . والقانون الذى يصدر بربط ميزانية الأوقاف يقرر كل ميزانية على حدة فى مادة وحدها [1] . ولكن هذه الميزانيات مع ذلك تتداخل ويتصل بعضها ببعض كما سنرى الآن.

١ — **ميزانية الاوقاف الخيرية** : تشمل ايرادات هذه الميزانية على الأخص :

(أ) ايرادات الأوقاف الخيرية .

(ب) الجزء المخصص من إيرادات الأوقاف الأهلية بالأعمال الخيرية،ويظهر هذا الجزء باعتباره مصروفا فى ميزانية الأوقاف الأهلية.

---

(١) أنظر الباب الثانى عشر ، ص١٧٢ .

(ج) رسوم الادارة التى تحصّلها الوزارة على الأوقاف الأهلية وأوقاف الحرمين الشريفين بنسبة ١٠٪ من ايراداتهما فى مقابل الادارة والملاحظة والتحصيل وأتعاب المحاماة عما يقام من القضايا التى تنتج بسبب إدارتها (١)، وتظهر هذه الايرادات أيضا بين مصروفات ميزانيتى الأوقاف الأهلية والحرمين الشريفين .

هذه الايرادات — ايرادات الأوقاف الخيرية — تُنفق فى المصالح العامة الاسلامية كتأدية الشعائر الدينية ، وإنشاء المساجد والمستشفيات وصيانتها ، ونشر التعليم ، ومكافحة الفاقة ، الخ .

ميزانية أوقاف الحرمين الشريفين : تشمل هذه الميزانية الأوقاف الخاصة بالحرمين الشريفين ، فقد جُمعت هذه الاوقاف فى ميزانية خاصة نظراً لأهميتها ولأن ريعها مخصص بنفقات خارج البلاد ، وهى ليست فى الواقع سوى أوقاف خيرية أرصد إيرادها لفائدة الحرمين الشريفين .

وتشتمل إيراداتها على جزء من إيرادات الأوقاف الأهلية المخصصة بالحرمين الشريفين كما هو الحال فى ايرادات ميزانية الأوقاف الخيرية ، وهذا الايراد يظهر باعتباره مصروفا فى ميزانية الأوقاف الاهلية .

٣ — **ميزانية الاوقاف الاهلية** : هذه الميزانية خاصة بالاوقاف الاهلية التى تديرها الوزارة فى مقابل ١٠٪ من ايراداتها .

ويُدفع الجزء الاكبر من ريع هذه الاوقاف الى المستحقين ، ويخصص جزء منها بالاعمال الخيرية كما سبق أن بينا .

---

(١) المادة ٥٠ من لائحة الاجراءات الصادرة فى ١٣ يوليه سنة ١٨٩٥ . أنظر أيضا المادة ٥٣ .

سلطة البرلمان على ميزانية وزارة الاوقاف : وتُقدّم ميزانية وزارة الاوقاف الى البرلمان بعد أن يصادق عليها مجلس الوزراء فى الميعاد المحدد بالدستور لميزانية الدولة ، وتجرى عليها هى والحساب الختامى الأحكام الخاصة بميزانية الحكومة وحسابها الختامى [١] . وقد كانت تُقدم الى الجمعية التشريعية لتبدى رأيها فيها [٢] .

وقد حدث عند ما انتهى مجلس النواب (سنة ١٩٢٤) من فحص ميزانية الأوقاف الخيرية ، وشرع فى فحص ميزانيتى أوقاف الحرمين الشريفين والأوقاف الأهلية ، أن عارض وزير الأوقاف فى نظر البرلمان لهاتين الميزانيتين ، وقال إنهما إنما « ألحقتا بميزانية الاوقاف الخيرية لا للتصديق عليهما من المجلس ولكن لتسهيل مراجعة المجلس لها ولبيان الأصل الذى أخذت منه الأوقاف الخيرية مقدار الـ ١٠ فى المائة من ايرادات الأوقاف الأهلية وايرادات أوقاف الحرمين[٣] » . وقد جعل الوزير جل اعتماده على المادة ١٥٣ من الدستور (دستور سنة ١٩٢٣) [٤] التى تنص على أن « ينظم القانون الطريقة التى يباشر بها الملك سلطته طبقا للمبادىء المقررة بهذا الدستور فيما يختص بالمعاهد الدينية وبتعيين الرؤساء الدينيين وبالأوقاف التى تديرها وزارة الأوقاف وعلى العموم بالمسائل الخاصة بالأديان المسموح بها فى البلاد . وإذا لم توضع أحكام تشريعية تستمر مباشرة هذه السلطة طبقا للقواعد والعادات المعمول بها الآن » .

---

(١) المادة ١٣٤ من دستور سنة ١٩٣٠ المقابلة للمادة ١٤٥ من دستور سنة ١٩٢٣ .

(٢) أنظر الأمر العالى الصادر فى ٢٠ نوفمبر سنة ١٩١٣ (مادة ٣) .

(٣) مجموعة مضابط دور الانعقاد الاول لمجلس النواب ، ١٩٢٤ ، ص ٧٥١ .

(٤) المقابلة للمادة ١٤٢ من دستور سنة ١٩٣٠ .

فهذه المادة تقضي بالاستمرار فى تطبيق القواعد القائمة على الاوقاف الى أن يوضع تشريع جديد ، وهذه القواعد هى التى نصت عليها الارادة السنية الصادرة فى ٩ نوفمبر سنة ١٨٩٦ التى تقضى فى مادتها الاولى بوضع ميزانية لوزارة الأوقاف ، وتبيّن فى مادتها الثانية كيفية تنظيم هذه الميزانية قاصرة حكمها على الأوقاف الخيرية .

وقد عارض مقرر لجنة الاوقاف والمعاهد الدينية نظرية الوزير ، فأرجع سبب إشارة هذه الارادة الى الاوقاف الخيرية الى أنه كان من العسير وضع ميزانية لها ، لأن إيراد كثير من هذه الاوقاف إنما يُنفق فى وجوه من البر متعددة ، فلم يكن فى الاستطاعة جمعها وتبويبها تبويبا منتظما ، فصدرت الارادة المذكورة قاضية بتقسيم هذه الاوقاف بحسب الجهة الخيرية الغالبة عليها [١] ، وبهذا أزالت الصعوبة القائمة . كذلك أشار المقرر الى أن جميع الميزانيات منذ سنة ١٨٩٨ كانت تشتمل على تقديرات الميزانية الخاصة بالاوقاف الخيرية ، والاهلية ، وأوقاف الحرمين الشريفين ، وأن الجمعية التشريعية ـ ورأيها استشارى ـ كانت تنظر فى الميزانيات الثلاث . كما أشار الى المادة ١٤٥ من الدستور [٢] التى تقضى بسريان الأحكام الخاصة بميزانية الحكومة وحسابها الختامى على ميزانية وزارة الاوقاف وحسابها الختامى ، وأن الدستور لو كان يقصد الاوقاف الخيرية وحدها لذكر ذلك صراحة .

والواقع أن هذه الاسباب التى أدلى بها المقرر تؤيد رأيه تأييداً قويا . وبعد مناقشة طويلة قرر المجلس أنه مختص بالنظر فى ميزانيتى

---

(١) أنظر ص ١٤٤ .

(٢) المقابلة للمادة ١٣٤ من دستور سنة ١٩٣٠ .

أوقاف الحرمين الشريفين والاوقاف الاهلية [١]، ووافق مجلس الشيوخ على هـذا القرار [٢] ، واعتُمدت الميزانيات الثلاث ونالت التصديق الملكى [٣] .

ميزانية الجامع الأزهر والمعاهد الدينية

توجد الى جانب ميزانية وزارة الاوقاف ميزانية خاصة أخرى تظهر أيضافى مجلدمنفصل ، وهى ميزانية الجامع الازهر ، المعهد الدينى العلمى الاسلامى الاكبر ، والمعاهد الدينية الاخرى . وكانت هـذه الميزانية داخلة فى ميزانية وزارة الاوقاف حتى سنة ١٩١١ حين صدر القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١١ (فى ١٣ مايو) قاضياً بأن يكون للازهر والمعاهد الدينية ميزانية مستقلة .

---

(١) أنظر مجموعة مضابط دور الانعقاد الاول لمجلس النواب، ١٩٢٤، ص ٧٥١ـ٧٥٥.

(٢) أنظر مجموعة مضابط دور الانعقاد الاول لمجلس الشيوخ ، ١٩٢٤، ص ٤٠٦ـ٤١٤.

(٣) أنظر الأمرين الملكيين رقمى ٥٠ — ١٩٢٤ و٥١ — ١٩٢٤ بتاريخ ٦ أغسطس سنة ١٩٢٤ بالتصديق على ميزانيتى الأوقاف الخيرية وأوقاف الحرمين الشريفين ، والامر الملكى رقم ٧٢ — ١٩٢٤ الصادر فى ١٠ نوفمبر سنة ١٩٢٤ بالتصديق على ميزانية الاوقاف الاهلية .

ومع ذلك فقد طلبت وزارة الاوقاف الى مجلس النواب فى ٢٠ يوليه سنة ١٩٢٦ أن يعيد النظر فى قراره الاول فيما يتعلق باختصاصه بنظر ميزانية الأوقاف الأهلية على ضوء المذكرة التى وضعتها لجنة قضايا الحكومة فى هذا الصدد ، فأحال الموضوع على لجنة الاوقاف والمعاهد الدينية . وقد عرض تقرير هذه اللجنة على مجلس النواب فى ١٢ سبتمبر سنة ١٩٢٦ حين صادق المجلس على رأى اللجنة وهو أنه « لا يصح اعادة النظر فى اختصاص البرلمان فى نظر ميزانية الاوقاف الاهلية بعد القرار الذى أصدره فى هذا الخصوص سنة ١٩٢٤ ولم يرد اليه فى الميعاد المنصوص عليه فى المادة ١٣٥ من الدستور » (أنظر مجموعة مضابط مجلس النواب ، الهيئة النيابية الثالثة، دور الانعقاد الاول العادى، ١٩٢٦ ، ص ٩٢٣ — ٩٢٩) . وقد وافق مجلس الشيوخ على هذا القرار (أنظر مجموعة مضابط مجلس الشيوخ ، دور الانعقاد الثالث ، ١٩٢٦ ، ص ٧٩١ — ٧٩٩) . وبهذا أصبح حق البرلمان فى هذا الصدد ثابتا لا نزاع فيه .

ونحن نعتبر هذه الميزانية ميزانية ملحقة بميزانية وزارة الاوقاف . ويحدونا الى اعتبارها هـذا الاعتبار ، بجانب الاعتبارات التاريخية التي ذكرناها ، توقيع وزير الأوقاف على القانون الصادر بها وتكليفه بتنفيذها ، فضلا عن أنهـا تستمد جزءاً كبيراً من إيراداتها من وزارة الاوقاف وقد كان الجزء الأكبر، ولكن الحكومة فى العهد الأخير زادت فى إعانتها لها . ثم هى كميزانية وزارة الأوقاف تُقـدم رأساً الى مجلس الوزراء دون أن تمر بوزارة المالية ، ويفحصهـا الفحص التمهيدى فى كل من مجلسى الشيوخ والنواب لجنة الأوقاف والمعـاهد الدينية لا اللجنة المالية .

وللجامع الأزهر والمعاهد الدينية شخصية معنوية كالجامعة المصرية، ولها أموالهـا الخاصـة تتولى إدارتها بنفسـها بناء على المـادتين ٢٩ و ٣٠ من المرسوم بقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٣٠ (الصادر فى ١٥ نوفمبر) .

وايرادات هذه الميزانية الرئيسية هى :

(١) ريع الأوقاف المحبوسة على العلماء والطلبة أو على الازهر والمعاهد الدينية بصفة عامة .

(٢) مخصصات الازهر والمعاهد الدينية فى وزارة الاوقاف .

(٣) مخصصات الازهر والمعاهد الدينية فى وزارة المالية (ويدخل فى ذلك ماهو مقرر للازهر والمعاهد الدينية بالرزنامة) .

(٤) وفر الميزانية السابقة (مادة ٨٠) .

وللجامع الازهر والمعـاهد الدينية مجلس يسمى مجلس الأزهر

الأعلى هو الذى يضع مشروع الميزانيـة العموميـة (مادتا ٢١ و ٢٧)[1] .

ويقوم الى جانب مجلس الازهر الاعلى مجلس ادارة لكل كلية من كليات الجامع الازهر (مادتا ٣١ و ٣٣) ولكل معهد ثانوى آخر (مادتا ٣٥و٣٦) يدخل ضمن اختصاصاتها ابداء الرأى فى إعداد ميزانياتها (مادتا ٤٠ و ٤١) .

وبعد ذلك تُقدَّم الميزانية الى مجلس الوزراء دون أن تمر بوزارة المالية كما سبق أن أشرنا . ومع ذلك فحسابات الجامع الازهر والمعاهد الدينية يُتبع فيها القواعد والتعليمات التى تجرى عليها حسابات الحكومة، وهى خاضعة لتفتيش وزارة المالية ومراجعتها (مادة ٨١) .

وبعد أن يوافق مجلس الوزراء على الميزانية تُرسل الى البرلمان، وكانت لا تخضع لرقابته تطبيقا للمادة ١٥٣ من دستور سنة ١٩٢٣ التى

---

(١) يؤلف مجلس الازهر الاعلى من :
(١) شيخ الجامع الازهر .
(٢) وكيل الجامع الازهر والمعاهد الدينية .
(٣) مفتى الديار المصرية .
(٤) مشايخ الكليات .
(٥) وكيل وزارة الحقانية .
(٦) وكيل وزارة الاوقاف .
(٧) وكيل وزارة المعارف العموميه .
(٨) وكيل وزارة المالية .
(٩) اثنين من هيئة كبار العلماء ويعينان بأمر ملكى لمدة سنتين .
(١٠) اثنين ممن يكون فى وجودهم بالمجلس مصلحة للتعليم فى الازهر والمعاهد الدينية ويعينان بمرسوم لمدة سنتين (مادة ٢٢) .

تـكلمنا عنها عند الـكلام عن حق البرلمان فى نظر ميزانيتى أوقاف الحرمين الشريفين والاوقاف الأهلية والتى تقضى باستمرار مباشرة الملك لسلطته فيما يختص بالمسائل الخاصة بالاديان المسموح بها فى البلاد طبقا للقواعد والعادات المعمول بها إذا لم توضع أحكام تشريعية . وقد كانت ميزانية الجامع الازهر والمعاهد الدينية تُعرض على الملك للتصديق عليها بواسطة شيخ الجامع الازهر بصفته رئيس مجلس الازهر الأعلى طبقا لنص المادة ١١٤ من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١١.

وقد طلب مجلس النواب الى الحـكومة فى ١٤ أغسطس سنة١٩٢٦ سن قانون خاص بالمعاهد الدينية وفقا لما جاء بالمادة ١٥٣ من الدستور يقدم اليه فى الدور التالى [1] ، وأعاد الطلب فى ١١ سبتمبر سنة ١٩٢٦ عند نظره فى المبالغ المطلوب اعتمادها للجامع الازهر والمعاهد الدينية من ميزانية وزارة الاوقاف . وقد ثارت بهذه المناسبة مناقشة حول سلطة البرلـمان على تلك الميزانية ، وقام نزاع حول تفسـير المادة ١٥٣ ، وكان من رأى بعض النواب أنها لا تحول دون النظر فى هذه الميزانية، ولـكن المجلس وافق على رأى لجنة الاوقاف والمعاهد الدينية الذى أوصى بوضع تشريع خلافا لما قرره بخصوص ميزانيتى أوقاف الحرمين الشريفين والاوقاف الاهلية [2] .

وقرار المجلس صائب فى نظرنا ، فالقانون والعادة اللذان كانا قائمين حتى ذلك الحين لايسمحان بعرض ميزانية الازهر والمعاهد الدينية على البرلمان بعكس الحال فى ميزانيتى الاوقاف الاهلية والحرمين .

---

(١) أنظر مجموعة مضابط مجلس النواب ، الهيئة النيابية الثالثة ، دور الانعقاد الاول العادى ، ١٩٢٦ ، ص ٤٥٨ .

(٢) المجموعة المذكورة ، ص ٨٩٧ — ٩٠٤ .

وقد أجيب طلب البرلمان بصدور القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٧ (فى ٣١ مايو) بتنظيم سلطة الملك على المعاهد الدينية وتعيين الرؤساء الدينيين والمسائل الخاصة بالاديان المسموح بها فى البلاد. وقد قضى هذا القانون فى مادته الثانية أن « تصدر بقانون ميزانية الازهر والمعاهد الدينية الاخرى والحساب الختامى وتتبع فيهما الاحكام المقررة فى الدستور لميزانية الدولة وحسابها الختامى [1] » . وتأيد هذا الحق بالمادة ٧٩ من المرسوم بقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٣٠ الخاص باعادة تنظيم الجامع الازهر والمعاهد الدينية العلمية الاسلامية الذى أحلنا اليه فى أول كلامنا عن هذه الميزانية .

---

(١) وكانت أول ميزانية عرضت على البرلمان للجامع الازهر والمعاهد الدينية ميزانيته للسنة المالية ١٩٢٧ — ١٩٢٨ (أنظر المادة الرابعة من القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٧)

الباب الثاني عشر

محتويات الميزانية

تحليل الميزانية فى شكلها الحالى

بعد أن تحضّر الحكومة مشروع الميزانية يعتمده البرلمان ، ويصدق عليه جلالة الملك ، فيصبح ميزانية واجبة التنفيذ . ونريد الآن أن نحلل هذه الميزانية فى شكلها الحالى . ولكن قد يكون من المفيد قبل ذلك أن نذكر على سبيل المقارنة أن أول ميزانية للدولة المصرية — ميزانية سنة ١٨٨٠ — كانت تحتوى على ١٦٧ صفحة ، ٤٣ للميزانية نفسها و١٢٤ ملحقات وذيول تفصيلية . وقد قُدرت إيرادات هذه الميزانية بمبلغ ٨٫٥٦١٫٦٢٢ ج . م . ، ومصروفاتها بمبلغ ٤٫٣٢٣٫٠٣٠ ج . م . فقط لأن المبالغ اللازمة لخدمة الدين لم تكن قد حُددت بعد ، ولكنها قُررت بعد ذلك بقانون التصفية الصادر فى ١٧ يوليه سنة ١٨٨٠ فدخلت فى الميزانية التالية بمبلغ ٣٫٧٨٨٫٨٤٠ ج . م .

وتقع الميزانية المصرية الآن فى مجلد كبير يبلغ حوالى ٦٠٠ صفحة ، وهى تطبع من نسختين عربية ، وأجنبية كانت أولا هى الفرنسية حتى سنة ١٩١٧ — ١٨ فأصبحت انجليزية .

قانون الميزانية

وقد عُنونت الميزانية الحالية « ميزانية الدولة المصرية لسنة ١٩٣٣— ١٩٣٤ » ، وهى تحتوى على ٦٣٣ صفحة . وصُدّرت بالقانون رقم ٥٢

لسنة ١٩٣٣ (الصادر فى ٢٢ يونيه سنة ١٩٣٣) [1] الذى يربط الايرادات والمصروفات ، ويوقّعه رئيس مجلس الوزراء ووزير المالية .

ويشتمل هذا القانون على ثمانى مواد تقدر المادة الثانية منها مجموع مصروفات الدولة بمبلغ ٣١٫٩٧٩٫٠٠٠ ج . م . ، وتشير إلى الجدول حرف « أ » المرافق للقانون .

وتقدر المادة الثالثة مجموع ايرادات الدولة بمبلغ ٣٢٫٠٧٥٫٠٠٠ ج.م. ، وتشير الى الجدول حرف « ب» المرافق للقانون .

والمادة السابعة مهمة لأنها تمكّن وزارة المالية من اتخاذ الوسائل اللازمة لتوطيد الاقتصاد فى المصروفات ، فهى تنص على« أن وجود اعتماد لغرض معين فى جداول المصروفات الخاصة بكل مصلحة أو إدارة لا يعفى المصالح أو الادارات من المحافظة بكل دقة على أحكام اللوائح المعمول بها فيما يتعلق باستخدام ذلك الاعتماد » .

وتعهد المادة الثامنة الى الوزراء بتنفيذ القانون كل منهم فيما يخصه .

أما المواد ١و٤و٥و ٦ فخاصة بميزانية السكك الحديدية والتلغرافات والتليفونات ،فالمادة الأولى تقضى بفصل هذه الميزانية من ميزانية الدولة واعتبارها ميزانية ملحقة بها . وهذا تدبير تشريعى دائم أدخل فى قانون الميزانية وهو عمل مؤقت . وهذا إجراء غير سديد كما سبق أن ذكرنا [2] .

والمادة الرابعة تقدر مصروفات مصلحة السكك الحديدية والتلغرافات والتليفونات بمبلغ ٥٫٧١٧٫٠٠٠ ج . م . ، وتشير الى الجدولين حرفى « ج » و « د » المرافقين للقانون .

---

(١) ميزانية الدولة المصرية لسنة ١٩٣٣ — ١٩٣٤ ، ص (ز — ح) .

(٢) أنظر الباب الخامس ، ص ٧٠ و ٧١ — ٧٢ .

وتقدر المادة الخامسة ايرادات هذه المصلحة بمبلغ ٥٫٣٩٨٫٠٠٠ ج.م، وتشير كذلك الى الجدولين حرفى « ج » و « د » .

وتمنحها المادة السادسة مبلغ ٣١٩٫٠٠٠ ج . م . بصفة سلفة لتنفيذ برنامج الاعمال الجديدة ، على أن يؤخذ هذا المبلغ من الاحتياطى العام .

يأتى عقب ذلك الجدولان حرفا « أ » و « ب » اللذان يشير اليهما القانون ، وهما جزء مكمل له ، وليسا الا ملخصا بسيطا يقع فى ثلاث صفحات : صفحتين منهما للمصروفات وواحدة للايرادات .

ويأتى أولا الجدول حرف « أ » وهو ملخص لجميع المصروفات موزعة على ثمانية عشر قسما لأغلبها عدد معين من الفروع ، وهذه الأقسام هى :

قسم	جنيه مصرى
١ ـ مخصصات ومرتبات وديوان جلالة الملك (مقسمة الى أربعة فروع)[1]	٦٢٨٫٤٢٩
٢ ـ مخصصات البرلمان (مقسمة الى فرعين)[2]	١٨٧٫١٠١
٣ ـ مجلس الوزراء	١٣٫٨٦٤
٤ ـ مكتب المستشارين المالى والقضائى ...	١٨٫١٣٥
٥ ـ وزارة الخارجية	٢٣٧٫٦٦٨
٦ ـ وزارة المالية (مقسمة الى ١٢ فرعا)[3]	٣٫٢١٤٫٣٠٩
نقل بعده	٤٫٢٩٩٫٥٠٦

(١) ١ — مخصصات جلالة الملك — ٢ — مرتبات حضرات أعضاء البيت الملكى — ٣ — ديوان جلالة الملك — ٤ — معية حضرة صاحبة العظمة السلطانة ملك .

(٢) ١ — مجلس الشيوخ — ٢ — مجلس النواب .

(٣) ١ — ديوان العموم — ٢ — الأموال المقررة — ٣ — المساحه — ٤ — الاحصاء — ٥ — المطبعة الأميرية — ٦ — الأملاك الأميرية

قسم		جنيه مصرى
	ماقبله	٤ر٢٩٩ر٥٠٦
٧	ـ وزارة المعارف العمومية (مقسمة الى ٤ فروع) [١]	٣ر٢١٢ر٠٤٣
٨	ـ وزارة الداخلية (مقسمة الى ٤ فروع) [٢]	٤ر٢٥٤ر٣٦٩
٩	ـ وزارة الصحة العمومية	١ر٤٠١ر٧٠٤
١٠	ـ وزارة الحقانية (مقسمة الى ٦ فروع) [٣]	١ر٦٦٩ر٦٩٣
١١	ـ وزارة الاشغال العمومية (مقسمة الى ٧ فروع) [٤]	٦ر٦٩٨ر٥٤٨
١٢	ـ وزارة الزراعة	٦٨١ر٣٨٥
١٣	ـ وزارة المواصلات (مقسمة الى ٤ فروع) [٥]	١ر٤٣٠ر١٣٧
	نقل بعده	٢٣ر٦٤٧ر٣٨٥

ـــ ٧ ـــ الجمارك ـــ ٨ ـــ خفر السواحل ومصايد الاسماك ـــ ٩ ـــ المناجم والمحاجر ـــ ١٠ ـــ الكيمياء ـــ ١١ ـــ التجارة والصناعة وسواحل الحكومة ـــ ١٢ ـــ أقلام قضايا الحكومة .

(١) ١ ـــ الديوان العام والتعليم ـــ ٢ ـــ مصلحة الآثار المصرية ـــ ٣ ـــ دار الآثار العربية ـــ ٤ ـــ المتحف القبطى .

(٢) ١ ـــ ديوان العموم ـــ ٢ ـــ البوليس ـــ ٣ ـــ الخفر ـــ ٤ ـــ مصلحة السجون .

(٣) ١ ـــ ديوان العموم ـــ ٢ ـــ المحاكم المختلطة (قسم القضاء) ـــ ٣ ـــ المحاكم المختلطة (قسم العقود والوثائق) ـــ ٤ ـــ المحاكم الأهلية ـــ ٥ ـــ المحاكم الشرعية ـــ ٦ ـــ المجالس الحسبية .

(٤) ١ ـــ ديوان العموم ـــ ٢ ـــ الرى ـــ ٣ ـــ المبانى ـــ ٤ ـــ مصلحة الميكانيكا والكهرباء ـــ ٥ ـــ مصلحة التنظيم ـــ ٦ ـــ مصلحة المجارى الرئيسية ـــ ٧ ـــ مصلحة الطبيعيات .

(٥) ١ ـــ ديوان العموم ـــ ٢ ـــ البريد ـــ ٣ ـــ الموانى والمنائر ـــ ٤ ـــ الطرق والكبارى .

قسم		جنيه مصرى
	ما قبله	٢٣٫٦٤٧٫٣٨٥
١٤	وزارة الحربية والبحرية (مقسمة الى فرعين)[١]	١٫٧٥٤٫٣٥١
١٥	البعثات العلمية	٧٩٫٠٠٠
١٦	معاشات ومكافآت	٢٫٢٣٦٫٣٧٦
١٧	الدين العمومى	٤٫١٩٥٫٠٧٥
١٨	مصروفات غير منظورة	٦٦٫٨١٣
	جملة المصروفات[٢]	٣١٫٩٧٩٫٠٠٠

وقد فُصِّلت المصروفات المقدرة للوزارات (أقسام) والمصالح (فروع) تحت الأبواب الخاصة الآتية : (باب أول) ماهيات وأجر ومرتبات ، (باب ثان) مصروفات عمومية ، (باب ثالث) أعمال جديدة ، وأحيانا (أبواب أخرى) ، ثم الجملة .

يجىء بعد ذلك الجدول حرف «ب» فيلخص لنا الايرادات، وهو يسرد تسعة عشر مورداً ، وقد جاء فى النهر الأول منه الايرادات المقدرة للسنة ، وفى النهر الثاني الايرادات التى قُدرت للسنة السابقة (١٩٣٢) ، وفى النهرين الثالث والرابع الفرق بين التقديرين زيادة أو نقصاً ، وفى الأنهر الخامس والسادس والسابع والثامن الحصائل الفعلية فى أربع السنوات السابقة ١٩٣١و١٩٣٠و١٩٢٩و١٩٢٨ حتى تسهل المقارنة .

وفيما يلى الموارد التسعة عشر :

باب		جنيه مصرى
١	أموال مقررة	٦٫٢٥٨٫٧٠٠
	نقل بعده .	٦٫٢٥٨٫٧٠٠

(١) ١ — ديوان العموم والجيش — ٢ — مصلحة الحدود .
(٢) ميزانية الدولة المصرية لسنة ١٩٣٣ — ١٩٣٤ ، ص (ط — ى) .

باب		جنيه مصرى
	ما قبله	٦٫٢٥٨٫٧٠٠
٢ ـ الجمارك		١٣٫٣٦٩٫٠٠٠
٣ ـ رسوم الموانى والمنائر		٢٩٢٫٥٠٠
٤ ـ مصايد الاسماك		٦٥٫٠٠٠
٥ ـ الدمغة		٨٨٥٫٠٠٠
٦ ـ رسوم دمغة المصوغات		١٠٫٠٠٠
٧ ـ الرسوم القضائية والقيدية		٢٫٠٥١٫٠٠٠
٨ ـ فائدة رأس مال السكك الحديدية ...		٩١٨٫٠٠٠
٩ ـ فائدة رأس مال التلغرافات والتليفونات ...		١٥٩٫٠٠٠
١٠ ـ البريد		٦٧٩٫٠٠٠
١١ ـ الاملاك الاميرية		٧٧٧٫٠٠٠
١٢ ـ بدل الخدمة العسكرية		٧٥٫٠٠٠
١٣ ـ رسوم الخفارة (الخفر)		١٫٢٩٢٫٠٠٠
١٤ ـ المستقطع من ماهيات المستخدمين ..		٥٦٢٫٠٠٠
١٥ ـ الارباح الناتجة من توظيف النقود ...		١٫١٩٧٫٠٠٠
١٦ ـ إيرادات ورسوم متنوعة		١٫٨٧٦٫٨٠٠
١٧ ـ ضريبة القطن		٦٠٠٫٠٠٠
١٨ ـ إيرادات غير اعتيادية :		
(١) مبيع أراض		٥٧٥٫٠٠٠
(٢) إيرادات أخرى		٤٥٫٠٠٠
	نقل بعده	٣١٫٦٨٧٫٠٠٠

باب		جنيه مصرى
	ما قبله	٣١ر٦٨٧ر٠٠٠
١٩ — المأخوذ من الرسم الاضافى على الدخان لتعويض الهيئات المحلية من عوائد الدخولية ولغير ذلك من المصروفات		٣٨٨ر٠٠٠
جملة الايرادات [1]		٣٢ر٠٧٥ر٠٠٠

يأتى بعد ذلك الجدولان حرفا « ج » و « د » اللذان تشير اليهما المادتان الرابعة والخامسة من القانون. وهما ملخص لمصروفات وإيرادات مصلحة السكك الحديدية والتلغرافات والتليفونات ، ويكونان أيضا جزءاً مكملا للقانون.

فالجدول « ج » خاص بالسكك الحديدية وبيانه :

(أ) الايرادات :

جنيه مصرى	
٤ر٤٠٠ر٠٠٠	باب ١ — استغلال الخطوط.
٩٩ر٠٠٠	« ٢ — الدمغة.
٥٥ر٠٠٠	« ٣ — المستقطع من ماهيات المستخدمين.
٤ر٥٥٤ر٠٠٠	جملة الايرادات.

(١) الميزانية المذكورة، ص (ك).

(ب) المصروفات :

جنيه مصرى	
١٫٧٤٢٫٥٠٩	باب ١ — ماهيات وأجر ومرتبات .
١٫٨٩٣٫١٨٧	« ٢ — مصروفات عمومية .
١٨٨٫٠٠٠	« ٣ — أعمال جديدة .
٩١٨٫٣٠٤	« ٤ — فائدة رأس المال .
٤٫٧٤٢٫٠٠٠	جملة المصروفات [1] .

والجدول « د »خاص بالتلغرافات والتليفونات وبيانه :

(أ) الايرادات :

باب ١ — استغلال الخطوط :

جنيه مصرى	
١٥٠٫٠٠٠	التلغرافات .
٦٣٩٫٠٠٠	التليفون .
٧٨٩٫٠٠٠	
٤٢٫٠٠٠	باب ٢ — الدمغة .
١٣٫٠٠٠	« ٣ — المستقطع من ماهيات المستخدمين .
٨٤٤٫٠٠٠	جملة الايرادات .

(١) الميزانية المذكورة، ص(ل).

(ب) المصروفات :

جنيه مصرى	
٤٥٨ر٥٦٤	باب ١ ـ ماهيات وأجر ومرتبات .
٢٠١ر٨٢٠	« ٢ ـ مصروفات عمومية .
١٥٤ر٩٣٨	« ٣ ـ أعمال جديدة .
١٥٩ر٦٧٨	« ٤ ـ فائدة رأس المال .
٩٧٥ر٠٠٠	جملة المصروفات [١] .

هـذه هى المصروفات والايرادات سردناها كما ظهرت فى الميزانيـة الأخيرة ، وقد دعت الى هذا الترتيب أسباب إدارية . ولكن الأستاذ ريتشى رتّب مصروفات السنة السابقة وإيراداتهـا ترتيبا نظرياً عقلياً جديراً بالاعتبار . وفى الصفحة التالية موجز لهذا الترتيب .

(١) الميزانية المذكورة ، ص « م » .

ملخص لميزانية ١٩٣٢ — ٣٣

(مقدرة بملايين الجنيهات)

الايرادات		
١ — ضرائب		٢٢ر٦
(أ) على الدخل الثابت ...	٧ر٧	
(ب) على الدخل المتنقول ...	٠ر٨	
(ج) الانتاج	١ر١	
(د) الجمارك	١٣ر٠	
٢ — ضرائب رسومية (*impôts-taxes*)		٢ر٠
٣ — رســـوم		١ر٤
٤ — ايرادات المشروعات العامه ...		٨ر١
(أ) ايرادات المواصلات ...	٦ر٧	
(ب) ايرادات أخرى ...	١ر٤	
٥ — ايرادات الأملاك الاميرية (*rec. partimoniales*)		٢ر٠
(أ) الفوائد	١ر٠	
(ب) ايرادات أخرى	١ر٠	
٦ — ايرادات منوعة		٠ر٣
٧ — ايرادات غير عادية		١ر٠
الجملة		٣٧ر٤

المصروفات		
١ — المصروفات العمومية		٤ر٦
(أ) الهيئات العليا والادارة العمومية	١ر٨	
(ب) الادارة المالية	٢ر٨	
٢ — الأمن العام		٧ر٨
(أ) الدفاع الوطني	١ر٨	
(ب) الشئون الخارجية ...	٠ر٢	
(ج) الامن الداخلي	٥ر٧	
٣ — الرخاء العام		١٧ر٨
(أ) الصحة	١ر٤	
(ب) الزراعة ، والصناعة ، والتجارة	٠ر٧	
(ج) الاشغال العمومية ...	٥ر٩	
(د) المواصلات	٦ر٤	
(هـ) التعليم	٣ر٣	
٤ — الدين العام		٤ر٣
٥ — معاشات وإعانات		٢ر٩
		٣٧ر٤ (١)

(١) UMBERTO RICCI, Le Budget de l'Etat Egyptien في مجلة *L'Egypte Contemporaine* ، المجلد ٢٣ ، ١٩٣٢ ؛ ص ٤٨٢ .

الميزانية بالتفصيل

يعود هـذا الملخص الوارد بالجدولين « أ » و « ب » مطولا فى الصفحات التالية (٥٢٨ صفحة) خصوصا بالنسبة للمصروفات ، إذ لم يُخصص بتفاصيل الايرادات سوى ثمانى صفحات بينما تستغرق تفاصيل المصروفات ٥٢٠ صفحة . وهكذا نجد المصروفات مفصَّلة أدق تفصيل، صحيح أنها الجزء الأدق ، ولكن التناسب معدوم بين هذا الاطناب المسهب فيها وذلك الايجاز المخل فى الايرادات .

ويعقب ذلك تفصيل ميزانيـة السكك الحديدية [١] ، فالتلغرافات والتليفونات [٢] ، بنفس الطريقة المتبعة فى تفصيل ميزانية الدولة العامة .

الملحقات

يلى ذلك سبعة الملحقات الآتية [٣] :

ملحق رقم ١ ـ مجموع الاعانات المربوطة فى ميزانية المصالح المختلفة.
« « ٢ ـ سلف البلديات والمجالس المحلية .
« « ٣ ـ توزيع الخدمات التى ستؤديها مصلحة البريد .
« « ٤ ـ توزيع المعاشات الملكية والعسكرية جهة جهة .
« « ٥ ـ ميزانية الجامعة المصرية .
« « ٦ ـ « دار الكتب المصرية .
« « ٧ ـ « مجلس الصحة البحرية والكورنتينات .

---

(١) أنظر ميزانية الدولة المصرية لسنة ١٩٣٣ — ١٩٣٤، ص ٥٣٠ — ٥٧٤ .

(٢) أنظر الميزانية المذكورة، ص٥٧٥ — ٥٩٠ .

(٣) أنظر الميزانية المذكورة، ص ٥٩١ — ٦٢٣ .

وليست أربعة الملحقات الاولى سوى ذيول تفصّل بعض نقط المصروفات الواردة قبل ذلك فى الميزانية (جامعةً لها أوموزعةً إياها) . ولكن ثلاثة الملحقات الأخيرة خاصة بالميزانيات الملحقة : ميزانيات الجامعة المصرية ، ودار الكتب المصرية ، ومجلس الصحة البحرية والكورنتينات .

ميزانية الجامعة المصرية : وتصدّر ميزانية الجامعة المصرية بالقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٣٣ (الصادر فى ٢٦ يونيه) ، ويوقّعه رئيس مجلس الوزراء ووزيرا المالية والمعارف .

وتقرر المادة الأولى من هذا القانون مجموع المصروفات ومجموع الايرادات موزعة حسب الجدول المرافق للقانون ، كما تقرر المبلغ اللازم أخذه من احتياطى الجامعة لسد عجز الايرادات .

وتعيد المادة الثانية مانصت عليه المادة السابعة من القانون الصادر بربط ميزانية الدولة خاصا بتوطيد الاقتصاد .

وتعهد المادة الثالثة الى وزيرى المالية والمعارف العمومية بتنفيذ القانون كل منهما فيما يخصه .

يجىء بعد ذلك ملخص للمصروفات والايرادات كما يلى :

١ ـ المصروفات :

جنيه مصرى	
٢١٦ر٤٦٤	باب ١ ـ ماهيات وأجر ومرتبات .
٥٩ر١٦٠	« ٢ ـ مصروفات عمومية .
٤٣ر٤٥٠	« ٣ ـ أعمال جديدة .
٣١٩ر٠٧٤	جملة المصروفات .

٢ ـ الايرادات :

جنيه مصرى	
٣٫٩٩٠	بند ١ ـ أرباح توظيف النقود .
١٫٢٠٠	« ٢ ـ ايرادات الاموال الثابتة .
٥٢٫٠٠٠	« ٣ ـ رسوم مدرسية ، وامتحانات، ورسم المكتبة.
١٫١٠٠	« ٤ ـ ايرادات متنوعة .
٢٥١٫١٨٤	« ٥ ـ اعانة الحكومة .
٣٠٩٫٤٧٤	
٩٫٦٠٠	المأخوذ من الاحتياطى.
٣١٩٫٠٧٤	جملة الايرادات [1] .

ثم يلى ذلك الميزانية بالتفصيل .

ميزانية دار الكتب المصرية : ويجرى فى ملحق رقم ٦ ما جرى فى ملحق رقم ٥ ، إلا أن القيمة اللازمة لسد عجز هذه الميزانية تؤخذ من احتياطى الحكومة لامن احتياطى الدار بعكس الحال مع الجامعة [2] . وفيما يلى ملخص للمصروفات والايرادات :

١ ـ المصروفات :

جنيه مصرى	
١٩٫٨٩٢	باب ١ ــ ماهيات وأجر ومرتبات .
٧٫٠٤٥	« ٢ ــ مصروفات عمومية .
١٫٢٠٠	« ٣ ــ أعمال جديدة .
٢٨٫١٣٧	جملة المصروفات .

---

(١) الميزانية المذكورة ، ص ٦٠٧ .

(٢) القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٣٣ بربط ميزانية دار الكتب المصرية لسنة ١٩٣٣ ـ ١٩٣٤ (مادة ١) . أنظر الباب العاشر، ص ١٣١ .

٢ — الايرادات :

الباب الاول (الايرادات الخاصة بالدار)

جنيه مصرى	
٩٫٠٠٠	إيجار أطيان .
١٫٨٩٥	توظيف النقود
٨٠٠	ثمن ما يباع من المطبوعات .
٢٫٠٠٠	ايراد المطبعة .
١٫٠٠٠	قيمة المستقطع من ماهيات المستخدمين .
٥٠	ثمن ورق دمغة .
١٫١٠٠	ايرادات أخرى .
١٥٫٨٤٥	

تنزيل قيمة المقتضى تسديده الى وزارة المالية :

	جنيه	
	١٫٠٠٠	قيمة المستقطع من ماهيات المستخدمين .
١٫٠٥٠	٥٠	ورق دمغة .
١٤٫٧٩٥		

الباب الثانى (الاعانات)

٣٫٥٠٠	اعانة الحكومة .
١٨٫٢٩٥	جملة الايرادات.
٩٫٨٤٢	المأخوذ من احتياطى الحكومة لسد عجز الايرادات .
٢٨٫١٣٧	الجملة العمومية للايرادات [1] .

(١) ميزانية الدولة المصرية لسنة ١٩٣٣ — ١٩٣٤ ، ص٦٢١ .

ميزانية مجلس الصحة البحرية والكورنتينات : لا تصدر هذه الميزانية بقانون بعكس الميزانيات الاخرى ، إذ يكتفى فيها بتصديق مجلس الوزراء كما سبق أن ذكرنا [1] . وتبتدىء بالايرادات مجموعة تحت ١٦ بندا كما يلى :

ج . م .	
٦٫٩٠٠	بند ١ — رسوم التفتيش الصحى .
١٢٫٠٠٠	« ٢ — « على بواخر الملاحة الكبرى.
٤٠٠	« ٣ — « على المراكب الساحلية (الملاحة الصغرى) .
٥٫٧٥٠	« ٤ — « الخدمة الليلية .
١٩٫٠٠٠	« ٥ — « على البواخر الموضوعة تحت الحجر الصحى .
٨٫٠٠٠	« ٦ — « مراقبة اختلاط البواخر بالبر .
٢٠٠	« ٧ — « تطهير أمتعة البحارة .
١٨٫٥٠٠	« ٨ — « كورنتينه على الركاب لدى الوصول والسفر .
٧٠٫٧٥٠	نقل بعده .

(١) أنظر الباب العاشر ، ص ١٣٤ .

ج . م .	
٧٠٫٧٥٠	ما قبله .
٤٫٠٠٠	بند ٩ ـ رسوم كورنتينه على الحجاج .
٦٫٠٠٠	« ١٠ ـ « كورنتينه على المواشى .
٨٫٢٠٠	« ١١ ـ « كورنتينه على الجلود .
٣٫٠٠٠	« ١٢ ـ « التأشير .
١٫٤٠٠	« ١٣ ـ فوائد على الحسابات الجارية .
١٫٣٠٠	« ١٤ ـ رسوم متنوعة .
٧٫٠٠٠	« ١٥ ـ اعانة الحكومة .
١٠١٫٦٥٠	جملة الايرادات .

يلى ذلك ملخص للمصروفات فى ١١ بندا كما يلى :

ج . م .	
٩١٫٣٦٠	بند ١ ـ ماهيات وأجر ومرتبات .
١٫٥٠٠	« ٢ ـ مصروفات انتقال وبدل سفرية .
١٫٦٣٠	« ٣ ـ كساوى وملبوسات .
١٫٠٥٠	« ٤ ـ ايجار ومياه وتنوير .
١٠٠	« ٥ ـ أثاث وترميمات .
٣٫٠٠٠	« ٦ ـ توريدات عمومية .
١٫٢٢٠	« ٧ ـ مصروفات طبع ومشترى كتب وجرائد وأدوات كتابية .
٩٩٫٨٦٠	نقل بعده .

جنيه مصرى	
٩٩ر٨٦٠	ما قبله
١ر٠٠٠	بند ٨ ـ مصروفات بريد واشتراكات التليفون والتلغراف .
٢٠٠	« ٩ ـ مصروفات نثرية .
٢ر٥٥٠	« ١٠ ـ تحسينات المحلات والمهمات .
٥ر٠٦٠	« ١١ ـ كورنتينات الحجاز .
١٠٨ر٦٧٠	الجملة
	تنزيل :
٧ر٠٢٠	المنظور عدم اتمام صرفه .
١٠١ر٦٥٠	جملة المصروفات[1] .

ثم تأتى المصروفات بالتفصيل .

ميزانية الاملاك المشتركة : هذه الميزانية لا تنشر ، وقد اطلعت عليها (ميزانية سنة ١٩٣٤)[2] بوزارة المالية . وفيما يلى ملخص لمصروفاتها وايراداتها :

١ ـ المصروفات :

مليم جنيـــه	
١٥٠ ر٨٨٩٣	باب ١ ـ الموظفون .
١٥٠ ر٨٨٩٣	نقل بعده .

(١) ميزانية الدولة المصرية لسنة ١٩٣٣ — ١٩٣٤ ، ص ٦٢٨ — ٦٢٩ .

(٢) تبتدىء السنة المالية للاملاك المشتركة فى أول يناير وتنتهى فى آخر ديسمبر كما سبق أن ذكرنا فى الباب الخامس ، ص ١٣٦ .

مليم جنيــــه	
٨٨٩٣ر١٥٠	ما قبله .
١٢٨٤ر٠٠٠	باب ٢ ـ الادارة .
٢٢٤٧ر٤٩٠	« ٣ ـ تنفيذ الاعمال .
١٢٤٢٤ ر ٦٤٠	جملة المصروفات .

٢ ــ الايرادات :

مليم جنيــــه	
٣٥٠٠ ر ٠٠٠	باب ١ ــ إجارة الاراضى .
١٥٥٠٠ ر ٠٠٠	« ٢ ــ أقساط الاراضى المباعة .
١٩٠٠٠ ر ٠٠٠	جملة الايرادات .

ميزانيتا وزارة الاوقاف والازهر

لا تظهر ميزانيتا وزارة الاوقاف والازهر مع ميزانية الدولة العامة ، بل يظهر كل منهما فى مجلد على حدة .

ميزانية وزارة الاوقاف : تقع هذه الميزانية فى مجلد كبير يبلغ ١٨٨ صفحة بالعربية فقط ، منها ١٢٧ صفحة للاوقاف الخيرية ، و١٩ لاوقاف الحرمين الشريفين ، و٤٢ للاوقاف الاهلية . ولكل جزء من هذه الاجزاء الثلاثة أرقام خاصة .

وقد عُنون هذا المجلد : «وزارة الاوقاف ، ميزانية ايرادات ومصروفات الاوقاف الخيرية وأوقاف الحرمين الشريفين المشمولة بنظارة حضرة

صاحب الجلالة الملك فؤاد الاول ، وايرادات ومصروفات الاوقاف الاهلية عن سنة ١٩٣٣ – ١٩٣٤ (مايو سنة ١٩٣٣ – ابريل سنة ١٩٣٤) .

ويصدَّر بالقانون رقم٥١ لسنة ١٩٣٣ (بتاريخ ٢٢ يونيه) يوقّعه رئيس مجلس الوزراء ووزير الاوقاف ، ويشتمل على أربع مواد :

فالمادة الاولى تقرر مجموع ايرادات ومصروفات الاوقاف الخيرية ، وتحيل على الجدول (أ) المرافق للقانون .

وتقرر المادة الثانية مجموع ايرادات ومصروفات أوقاف الحرمين الشريفين ، وتحيل على الجدول حرف (ب) .

وتقرر المادة الثالثة مجموع ايرادات ومصروفات الاوقاف الاهلية ، وتحيل على الجدول حرف (ج) .

وتعهد المادة الرابعة الى وزير الاوقاف بتنفيذ القانون .

ميزانية الأوقاف الخيرية : يلى القانون ميزانية الاوقاف الخيرية وهى تبتدىء بالجدول حرف (أ) ، وهو ملخص للايرادات والمصروفات، كل منهما فى صفحة واحدة ، كما يلى :

١ — الايرادات :

	ج . م .
باب ١ – إيرادات عمومية (الادارة)	١٥٧٫٠٩٦
« ٢ – المحصّل لمعاشات الموظفين ومكافآتهم	٢١٫٠٧٣
« ٣ – إيرادات الأعيان الموقوفة	٤٦٥٫٥٨٩
« ٤ – ايراد من أشغال مدرسة اليتامى ...	١٫٥٠٠
نقل بعده	٦٤٥٫٢٥٨

	ج · م ·
ما قبله	٦٤٥ر٢٥٨
باب ٥ ــ ايراد من مرتبات مقررة وخيرات متوفرة	٥١ ر٦٨٥
« ٦ ــ المقرر من وزارة المالية لترميم الآثار العربية	٦ر٠٠٠
جملة ايرادات الاوقاف الخيرية	٧٠٢ر٩٤٣
« ٧ ــ أوقاف الخديو اسماعيل بالوادى ...	٥٨ر٤١٧
الجملة العمومية للايرادات...	٧٦١ ر٣٦٠

٢ ــ المصروفات :

أما المصروفات فموزعة على ثمانيــة أقسام ، ومبينة تحت الابواب المنفصلة الآتية : (١) ماهيات وأجر ومرتبات، و (٢) مصروفات عمومية، و(٣) أعمال جديدة ، و (٤) أبواب أخرى ، ثم الجملة . وفيما يلي جملة مصروفات كل قسم :

قسم	ج · م ·
١ ــ الادارة العمومية	٢٠٥ر١٩٢
٢ ــ معاشات الموظفين ومكافآتهم	٣٤ر٤٦٨
٣ ــ مصروفات الأعيان الموقوفة...	١٣٩ر٩٠٩
٤ ــ المساجد والزوايا والأضرحة	١٦٩ر٨٤٣
٥ ــ التعليم	١٦ر٦٩٢
٦ ــ القسم الطبي...	٥٥ر٤٩٢
٧ ــ إعانات وصدقات	٧٦ر٦٥٩
جملة مصروفات الاوقاف الخيرية (نقل بعده)	٦٩٨ر٢٥٥

		ج. م.
قسم	ما قبله	٢٥٥ر٦٩٨
٨ ـ أوقاف الخديو اسماعيل بالوادى	...	٨٤٨ر٤١
الجملة العمومية للمصروفات	...	١٠٣ر٧٤٠ [1]

يلى ذلك الميزانية بالتفصيل .

ميزانية أوقاف الحرمين الشريفين : نأتى الآن لميزانية أوقاف الحرمين الشريفين، وتبتدىء بالجدول حرف (ب) وهو ملخص للايرادات والمصروفات، كل فى صفحة ، كما يلى :

١ — الايرادات :

	ج . م .
باب ١ ـ ايرادات الأعيان الموقوفة	٢٩١ر٣١
« ٢ ـ مرتبات مقررة للحرمين	٤٥٠ر٠
« ٣ ـ مايحصّل من مصروفات قضائية ومن ايرادات متنوعة	٣٣١ر١
جملة الايرادات (نقل بعده)	٠٧٢ر٣٣

(١) ميزانية وزارة الاوقاف لسنة ١٩٣٣ — ١٩٣٤ ، ص ٢ ـ ٣ من الجزء الخاص بالاوقاف الخيرية .

	ج ٠ م ٠
ما قبله	٣٣٫٠٧٢
المأخوذ من المتوفر لاعمال خاصة باصلاح الحرم ... النبوى وتكيتى مكة والمدينة	١٢٫٣١٩
الجملة العمومية	٤٥٫٣٩١

٢ — المصروفات :

باب ١ ـ رسوم إدارة	٣٫٣٠٧
« ٢ ـ مصروفات الاماكن	١٩٫٠١٥
« ٣ ـ مصروفات الاطيان	٥٫٣٠٢
« ٤ ـ ما ينفق فى الاعمال الخيرية للحرمين ...	١٦٫٢٦٧
« ٥ ـ مصروفات قضائية ومتنوعة	١٫٠٠٠
جملة المصروفات	٤٤٫٨٩١ (١)

يلى ذلك الميزانية بالتفصيل .

ميزانية الأوقاف الأهلية : وأخيراً نأتى لميزانية الأوقاف الاهلية . وهى تبتدىء بالجدول حرف (ج) ، وهو ملخص للايرادات والمصروفات ، كل منهما فى صفحة، كما يلى :

١ — الايرادات :

باب	ج ٠ م ٠
١ ـ ايرادات الاعيان الموقوفة	٥٧٣٫٧٧٧
نقل بعده	٥٧٣٫٧٧٧

(١) الميزانية المذكورة، ص ٢ — ٣ من الجزء الخاص باوقاف الحرمين الشريفين .

باب		ج ٠ م ٠
	ما قبله	٧٧٧ر٧٧٣
٢	ـ مرتبات مربوطة بوزارة المالية	٢ر٠٧٠
٣	ـ ما يحصّل من المصروفات القضائية ومن الايرادات المتنوعة	٤١ر٨٢٩
٤	ـ ايرادات الاوقاف المنظور احالتها على الوزارة	١٠ر٠٠٠
	جملة الايرادات	٨٣١ر٤٧٢

٢ ـ المصروفات :

باب		ج ٠ م ٠
١	ـ رسوم ادارة	٨٣ر١٤٧
٢	ـ مصروفات الاماكن	٤٢ر٧٥٢
٣	ـ مصروفات الاطيان	٢٤٠ر٧٥٣
٤	ـ مصروفات الاعمال الخيرية	٦١ر٤٧٢
٥	ـ ديون على أوقاف واجبة السداد	٥٠ر٠٠٠
٦	ـ مصروفات قضائية ومتنوعة	٢٥ر٠٠٠
٧	ـ مصروفات الاوقاف المنظور احالتها على الوزارة	١٠ر٠٠٠
	جملة المصروفات	٥١٣ر١٢٤[(١)]

يلي ذلك الميزانية بالتفصيل .

ميزانية الازهر والمعاهد الدينية : تقع هذه الميزانية فى مجلد

(١) الميزانية المذكورة ، ص ٢ — ٣ من الجزء الخاص بالاوقاف الاهلية .

صغير يبلغ ٣٥ صفحة ، وتبتدىء بالقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٣٣ (الصادر في ٢٩ مايو) الذى يربط ايراداتها ومصروفاتها ، ويوقعه رئيس مجلس الوزراء ووزير الاوقاف . ويشمل هذا القانون مادتين .

فالمادة الاولى تقرر مجموع الايرادات والمصروفات المقدرة ، وتحيل على الجدولين (أ) و (ب) المرافقين للقانون .

وتعهد المادة الثانية الى وزير الاوقاف بتنفيذ القانون .

يلى ذلك الجدول حرف (أ) وهو عبارة عن ملخص للايرادات ، ويسرد ثلاثة أنواع رئيسية هى :

باب ١ ــ ريع الاوقاف المحبوسة على العلماء والطلبة		
أوعلى الازهر والمعاهد بصفة عامة ...		٨١ر١٠٦
« ٢ ــ مخصصات الازهر والمعاهد الدينية ...		
من وزارة الاوقاف	٥٠ر٠٠٠	
من وزارة المالية	١٢٢ر١٤٦ (١)	١٢٢ر١٩٦
« ٣ ــ ايرادات أخرى		٣٤ر٠٠٠
جملة الايرادات		٢٤٨ر٢٢٨

ثم يجيء بعد ذلك الجدول حرف (ب) وهو ملخص للمصروفات تحت ثلاثة الابواب الآتية :

	ج٠ م٠
باب ١ ــ ماهيات ومرتبات واعانات ...	١٨٧ر٩٦١
نقل بعده	١٨٧ر٩٦١

(١) بما فيه مبلغ ٥٠٠٢ مرتب بالرزنامة .

		ج . م .
	ما قبله	١٨٧ر٩٦١
باب ٢ ـ مصروفات عمومية	... ...	٥٣ر٧٦٧
« ٣ ـ أعمال جديدة	... ...	٦ر٥٠٠
جملة المصروفات		٢٤٨ر٢٢٨ [1]

يلى ذلك الميزانية بالتفصيل .

* * *

هذه نظرة عامة وملخص بسيط لمحتويات الميزانية المصرية : الميزانية العمومية ، والميزانيات الملحقة ، والميزانيات الخاصة .

ومن رأينا الذى سبق أن أبديناه أن يصدّر مجلد الميزانية العمومية بمذكرة اللجنة المالية التى ترفع الى مجلس الوزراء عن مشروع الميزانية ، فهذه المذكرة تعطى فكرة عامة عن حالة البلاد المالية ، وتبيّن التعديلات التى أدخلت على الميزانية وأسبابها .

كذلك نرى أن يعنى بتفصيل الايرادات عناية تتناسب مع تفصيل المصروفات .

كما نرى أن يشمل مجلد الميزانية ،ميزانية الأملاك المشتركة الى جانب الميزانيات الملحقة الاخرى كما كانت الحال قبلا ، وأن يحتوى على بيان بالاحتياطى نظرا لاهميته العظيمة .

وبذلك يمكن لمن يرجع الى هذا المجلد أن يُلم بمركز الدولة المالى دون صعوبة .

(١) ميزانية الجامع الازهر والمعاهد الدينية العلمية الاسلامية لسنة ١٩٣٣ — ١٩٣٤ المالية ، ص ٤ — ٥ .

الخلاصة

بحثنا المراحل المختلفة التى تجتازها الميزانية المصرية خلال تحضيرها ، والمبادىء والقواعد التى تخضع لها فى هذا الدور من حياتها ، والاساليب التى تنفـّذ بها هذه المبادىء والقواعد، مبينين ما لكل منها من مزايا ومساوىء، معقـّبين عليها باقتراحاتنا .

وإذا كنا قد خرجنا من ذلك كله بتعريف القارىء بالميزانية المصرية فى دور التحضير ، فقد بلغنا الغاية التى قصدنا إليها ، ولم يبق إلا أن نلقى نظرة عجلى على النتائج العامة لهذا البحث .

من هذه الدراسة التى ننتهى الآن منها ، يتبين لنا أن الطريقة المتبعة فى تحضير الميزانية المصرية صالحة فى مجموعها وإن كانت لا تزال معرضة للنقد فى بعض النواحى ، ولكن ذلك لا يغض من قيمة التقدم العظيم الذى بلغته مصر فى هذه المدة الوجيزة وتتبعنا خطاه فى مختلف أبواب هذا البحث ، فقد كانت مصر حتى عهد قريب ، أو بالتدقيق حتى سنة ١٨٨٠ ، بلا ميزانية بمعنى الكلمة ، ثم أخذت منذ ذلك الحين تطبق تدريجيا مبادىء المالية العامة الصحيحة التى أسلفنا عرضها حتى وصلت إلى النتائج المرضية التى نراها الآن .

ولقد بيّنا خلال درسنا لمختلف المراحل التحضيرية للميزانية المصرية ما فيها من العيوب وذكرنا اقتراحاتنا بصددها ، ولكن ينبغى أن نلاحظ أن أكثر هذه العيوب راجع فى الواقع إلى أغلال الامتيازات الاجنبية والقيود الاخرى التى لا تزال مصر ترزح تحت نيرها حتى الآن والتى تقلل من أهمية الدور الذى يجب أن يكون للميزانية .

هذه الصفات الخاصة للميزانية المصرية التى نتجت عن هذه القيود ، نريد أن نقف عندها فى هذه الخلاصة .

مما لاشك فيه أن الميزانية تعانى إلى حد كبير من نقص نظام الضرائب فى مصر وعيوبه ، فبينما نجد أصحاب الملكية العقارية وعلى الأخص الزراعية منها مثقلين بالضرائب ، نجد الطبقات الأخرى من السكان معفاة من كل ضريبة مباشرة خاصة على إيراداتهم .

ولكن مصر من جهة مرتبطة بمعاهدة دولية ألا تخفض ضريبة الأطيان دون حد معين ، ومن جهة أخرى فان قدرتها على فرض ضرائب جديدة مقيدة بالامتيازات .

ومع أن موارد الحكومة محدودة ، فان مصروفاتها فى ازدياد وحاجتها الى المال شديدة حتى تستطيع أن تقوم بالمشروعات العديدة الكثيرة التكاليف التى يستلزمها رقى البلاد فى الرى ، والمواصلات ، والتعليم ، والصحة ، وغير ذلك .

وإذا كان وزير المالية فى البلاد الاخرى يقدّر أولا المصروفات التى تستدعيها حاجة بلاده ثم يدبر الايرادات اللازمة لمقابلة هذه المصروفات ، فهو فى مصر مضطر إلى أن يسلك العكس فيتثبت أولا من إيراداته المنظورة ثم يقرر بعد ذلك ، وبعد ذلك فقط ، المصروفات التى تؤخذ من هذه الايرادات .

وهكذا تقف الامتيازات الأجنبية عقبة كؤوداً فى سبيل تقدم البلاد ، وتسلب نظام الضرائب فى مصر تلك المرونة اللازمة لادارة حديثة مضطردة التقدم .

وللمالية المصرية صفة خاصة أخرى ناشئة عن هذه القيود نفسها ،

وهى فيوض الميزانية . ذلك أن وزير المالية مضطر بسبب جمود الايرادات الى أن يقدّرها بمنتهى الحذر وأقصى التحفظ حتى يتجنب حدوث عجز لا يستطيع أن يسده بفرض ضرائب جديدة . وقد نتج عن هذه السياسة المحتومة أن أصبحت الحسابات الختامية تسفر عن فيوض تشجع على طلب الاعتمادات واقتراح المصروفات من كل النواحى . ومن تجمّع هذه الفيوض نشأ احتياطينا المشهور الذى يخفف بدوره من جمود الايرادات الى حد ما .

ومن الغريب حقا أن يكون للبلاد احتياطى كبير مثل هذا فى حين أنها فى أشد الحاجة الى مشروعات أساسية عاجلة لا يكفى لسدها الاحتياطى كله ، والواقع أنه لم يزد هذه الزيادة الا من تأجيل أمثال هذه المشروعات .

ولكننا نرى مع ذلك أن وجود احتياطى لازم لمصر الى أن تسترد حريتها المالية مطلقة من كل القيود لكى تعتمد عليه فى سد ماقد يفاجئها من عجز لم تحسب له حسابا . ولكن الاحتياطى الموجود الآن جاوز الحد اللازم لهذا الغرض كما سبق أن بيّنا [١] .

ومتى أزيلت هذه الامتيازات والقيود التى أصبحت لا تتفق مع روح العصر وتقدم البلاد ، أمكن أن نعدّل نظام الضرائب فى مصر بحيث يكتسب المرونة اللازمة وتتحقق فيه المساواة الواجبة ، وأن نجعل من الميزانية صورة صادقة لتطور البلاد وحاجاتها النامية .

*
* *

وقبل أن نختم هذه الكلمات ، نشير هنا الى الصعوبات التى تجدها

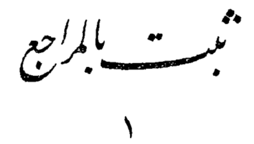
---

(١) أنظر الباب الرابع ، ص ٦٦ — ٦٧ .

الادارة ويصادفها الباحث لعدم وجود مجموعة رسمية تضم بين دفتيها المبادىء واللوائح العامة المتبعة فى المسائل المالية . على أن هناك مجموعة (قانون المصلحة المالية) نُشرت لأول مرة فى سنة ١٨٩٠ تقنينا لقواعد المحاسبة العامة التى وضعتها مختلف القوانين والمراسيم واللوائح والمنشورات . وقدتناول هذا القانون الميزانية فى الباب الاول من أبوابه . ووُصفت الطبعة الحالية بأنها مؤقتة ولكنها ظلت كما هى لم يدخل عليها ما طرأ من تعديلات منذ صدرت الى الآن .

وهذا القانون فى الواقع مرشد غير أمين من وجوه عديدة . وكثيرا ما يهمل ذكر مصادر القواعد السارية التى ينقلها ، كما أنه يفسر أحيانا بعض النصوص تفسيرا غير صحيح تماما .

فمن الضرورى اذن أن يُعدل هذا القانون على ضوء المبادىء والقواعد التى وضعها الدستور حتى يطابق التشريع الحالى والتطورات الاخيرة ويصبح دليلا ثقة فى الادارة والاجراءات المالية .



١

المؤلفات العامة فى المالية التى تعالج الميزانية

أ — المؤلفـــات العربية

مبادىء علم المالية العامة والتشريع المالى، للأستاذ الدكتور محمد عبد الله العربى، فى أربعة أجزاء، القاهرة، من ١٩٢٧ إلى ١٩٣٢ .

ب — المؤلفات الافرنجية

ADAMS, HENRY CARTER, *The Science of Finance*, New York, 1898

ALLIX, EDGARD, *Traité Elémentaire de Science des Finances et de Législation Financière Française*, 6e édit., Paris. 1931.

AUDIFFRET, MARQUIS D', *Système Financier de la France*, t. III, 3e édit., Paris, 1863.

BASTABLE, C. F., *Public Finance*, 3rd edit., London, 1917.

BOITEAU, P., article *Budget Général de l'Etat* dans le *Dictionnaire des Finances*, publié sous la direction de Léon Say par Louis Foyot et A. Lanjalley, t. I, Paris, 1889, pp. 501-721.

COLSON, C., *Cours d'Economie Politique*, livre cinquième: Les Finances Publiques et le Budget de la France, édition définitive, Paris, 1931.

DUBOIS DE L'ESTANG, E., article *Budget* dans le *Nouveau Dictionnaire d'Economie Politique*, publié sous la direction de Léon Say et Joseph Chaillez, 2e édit., Paris, 1900, t. I, pp. 230-270.

GIRAULT, ARTHUR, *Manuel de Législation Financière*, t. I: Les Budgets et le Trésor, Paris, 1924.

JENSEN, JENS P., *Problems of Public Finance*, New York, 1924.

LEROY-BEAULIEU, PAUL, *Traité de la Science des Finances*, t. II: *Le Budget et le Crédit Public*, 8e édit., Paris, 1912.

NEYMARCK, ALFRED, *Finances Contemporaines*, t. II: *Les Budgets (1872-1903)*, Paris, 1904.

NITTI, FRANCESCO, *Principes de Science des Finances*, traduit de l'Italien par Stefan Freund, t. II, Paris, 1928.

PLEHN, CARL, *Introduction to Public Finances*, 4th edit., New York, 1921.

RÉMY, V., *Traité de la Comptabilité Publique*, Paris, 1894.

WAGNER, A., *Traité de la Science des Finances*, t. I: L'Organisation de l'Economie Financière (Budget, Comptabilité, Contrôle), traduction française abrégée d'après la 3e édit. allemande par Henry Vouters, Paris, 1909.

YOUNG, E. HILTON, and YOUNG, N.E., *The System of National Finance*, 2nd edit., London, 1924.

٢

المؤلفات الخاصة بالميزانية عموما

BONJOUR, HENRY, *Le Budget du Reich*, Paris, 1931.

CHICOS, STEFAN, *La Préparation du Budget et le Contrôle Budgétaire aux Etats-Unis d'Amérique*, Paris, 1930.

DELÉTRÉE, *La Question de l'Annualité du Budget*, thèse, Paris, 1911.

DUBOIS, PIERRE, *Evaluation des Dépenses et des Recettes dans le Budget de l'Etat*, thèse, Rennes, 1902.

JÈZE, GASTON, *Cours de Science des Finances et de Législation Financière Française*, t. I: Théorie Générale du Budget, 6e édit., Paris, 1922.

MALLET, BERNARD, *British Budgets* (First Series 1887-88 to 1912-13), London, 1913.

MALLET, BERNARD, and GEORGE, C. OSWALD, *British Budgets* (Second Series 1913-14 to 1920-21), London, 1929.

— *British Budgets* (Third Series 1921-22 to 1932-33), London, 1933.

RAMOND, JACQUES-PHILIPPE, *La Préparation et le Vote du Budget en Angleterre et aux Etats-Unis*, thèse, Paris, 1891.

STOURM, RENÉ, *Le Budget*, 6e. édit., Paris, 1909.

VARIN, L., *La Préparation du Budget en France et en Angleterre*, thèse, Paris, 1904.

WILLOUGHBY, WILLIAM FRANKLIN, *The Problem of a National Budget*, New York, 1918.

٣

المؤلفات الخاصة بالمالية المصرية

ABDEL WAHAB PACHA, AHMED, La Crise Ferroviaire et le Conflit entre le Rail et la Route. *L'Egypte Contemporaine*, t. XXIV, 1933, pp. 177-211.

ARMINJON, PIERRE, *La Situation Economique et Financière de l'Egypte*, Paris, 1911.

BORELLI, OCTAVE, *Choses Politiques d'Egypte, 1883-1895*, Paris, 1895.

BOUSTANY, SÉLIM, *Les Finances de l'Egypte au point de vue International*, thèse, Paris, 1897.

COLVIN, SIR AUCKLAND, *The Making of Modern Egypt*, 4th edit., London, 1906.

CRAIG, J. I., Les Finances Publiques et le Régime Fiscal de l'Egypte. *L'Egypte Contemporaine*, t. XXI, 1930, pp. 17-56.

CROMER, *Modern Egypt*, London, 1908.

EL RIFAÏ, ABDEL HAKIM, *Le Mouvement de Réforme des Impôts Directs en Egypte et la Conférence Economique de Genève de Mai 1927*, Paris, 1929.

HAEKAL, MOHAMMAD HUSSEIN, La Dette Publique Egyptienne, thèse, Paris, 1912.

HOGG, E. G., *Financial Administration*, a course of lectures given to the second year students of the Law School, Cairo, 1918.

KAUFMANN, WILHELM, *Les Commissaires de la Caisse de la Dette Publique Egyptienne et le Droit International* (traduit par Henry Babled), Le Caire, 1896.

— *The Egyptian State Debt and its relation to International Law* (translated by Henry Wallach), London, 1892.

KRISSA, FAYEZ, *Accountancy and Book-Keeping of the Ministry of Public Works*, Cairo, 1921.

LAMBA, HENRI, *Code Administratif Egyptien*, Paris, 1911.

— *Droit Public et Adminisrtatif de l'Egypte*, Le Caire, 1909.

LÉVI, I. G., L'Augmentation des Revenus de l'Etat, Possibilités et Moyens d'y Parvenir. *L'Egypte Contemporaine*, t. XIII, 1922, pp. 596-617, and discussion following:

BAXTER, JAMES, Notes on the Estimate of the National Income of Egypt for 1921-22. *L'Egypte Contemporaine*, t. XIV, 1923, pp. 405-427.

LÉVI, I. G., Evaluation du Revenu National de l'Egypte, Réponse à M. J. Baxter. *L'Egypte Contemporaine*, t. XIV, 1923, pp. 428-469.

CRAIG, J. I., Notes on the National Income of Egypt. *L'Egypte Contemporaine*, t. XV, 1924, pp. 1-9.

LÉVI, I. G., L'Egypte Vue à travers l'Annuaire Statistique. *L Egypte Contemporaine*, t. XIX, 1928, pp. 112-166.

— La Situation Economique de l'Egypte et la Note au Conseil des Ministres sur le Projet du Budget de l'Exercice 1928-1929. *L'Egypte Contemporaine*, t. XIX, 1928, pp. 277-295.

McCoan, J. Carlile, *Egypt as it is*, London, 1888.

Michel, Bernard, Etudes sur les recettes de l'Etat Egyptien. *L'Egypte Contemporaine*, t. XIV, 1923, pp. 293-343.

Milner, Alfred, *England in Egypt*. 11th edit., London, 1904.

Murat, Albert, *Le Contrôle International sur les Finances de l'Egypte, de la Grèce et de la Turquie*, thèse, Paris, 1899.

Sidky Pacha, Ismaïl, Le Régime Fiscal Egyptien et les Capitulations. *L'Egypte Contemporaine*, t. XVII, 1926, pp. 81-92.

Théry, Edmond, *L'Egypte Nouvelle au point de vue Economique et Financier*, Paris, 1907.

Todd, John A., *Political Economy*, a Handbook of Economics and Public Finance for Egyptian Students, Edinburgh, 1911.

٤

المؤلفات الخاصة بالميزانية المصرية

Ibrahim, Jean, *Du Contrôle du Budget Egyptien après l'Accord Anglo-français de 1904*, thèse, Paris, 1911.

Lévi, I. G., La Note de Sir William Brunyate, Conseiller Financier p. i. sur le Budget de 1918. *L'Egypte Contemporaine*, t. IX, 1918, pp. 411-420.

— Note du Comité des Finances au Conseil des Ministres sur le budget de l'exercice 1931-32. *L'Egypte Contemporaine*, t. XXIII, 1932, pp. 102-113.

Michel, Bernard, *L'Evolution du Budget Egyptien*, Le Caire, 1933.

Ricci, Umberto, Le Budget de l'Etat Egyptien. *L'Egypte Contemporaine*, t. XXIII, 1932, pp. 427-506.

— Sur la classification d'un groupe de recettes de l'Etat Egyptien. *Revue Al Qanoun Wal Iqtisad*, t. II, 1932, pp. 156-174.

٥

المطبوعات الرسمية

أ — المطبوعات العربية

الاحصاء السنوى العام ، القاهرة ، يصدر سنويا .

التعليمات المالية ، القاهرة ، تصدر كل نصف سنة .

الحساب الختامى ، القاهرة ، يصدر سنويا .

قانون المصلحة المالية المصرية .

لجنة الدستور ، مجموعة محاضر لجنة المبادىء العامة ، القاهرة ، ١٩٢٢.

لجنة الدستور ، مجموعة محاضر اللجنة العامة ، القاهرة ، ١٩٢٤.

مجموعة محاضر جلسات مجلس شورى القوانين ، حتى سنة ١٩١٣.

مجموعة مضابط دور الانعقاد الاول للجمعية التشريعية ، ١٩١٣ — ١٩١٤ ، القاهرة ، ١٩١٤.

مجموعة مضابط مجلس الشيوخ .

مجموعة مضابط مجلس النواب .

مجموعة القوانين والمراسيم والاوامر الملكية ، القاهرة ، تصدر سنويا .

مجموعة الوثائق الرسمية ، القاهرة ، تصدرسنويا .

مذكرة اللجنة المالية المرفوعة الى مجلس الوزراء عن مشروع الميزانية ، القاهرة ، تصدر سنويا .

ميزانية الجامع الأزهر والمعاهد الدينية العلمية الاسلامية ، القاهرة ، تصدر سنويا .

ميزانية الدولة المصرية ، القاهرة ، تصدر سنويا .

ميزانية وزارة الاوقاف ، القاهرة ، تصدر سنويا .

ب — المطبوعات الأفرنجية

ADIB, AUGUSTE PACHA, *Systèmes de Comptabilité et de Contrôle en vigueur en Angleterre et en France et Système Préconisé en Egypte,* Le Caire, 1907.

Annual Report of the Controllers General to his Highness the Khedive (1880), Cairo, 1881.

Annual Report of the Controllers General to his Highness the Khedive (1881), Alexandria, 1882.

BARING, EVELYN, and others, *Report on the Financial Situation of Egypt,* London, 1884 (Egypt No. 28, 1884).

BLUM, J., *Note sur la Situation Financière,* Le Caire, 1885.

Commission de Revision des Budgets de l'Etat. Premier Rapport, Le Caire, 1884.

Compte Rendu des Travaux de la Commission de la Dette Publique d'Egypte, Le Caire, publication annuelle.

GORST, J. L., *Egyptian Finance,* Cairo, 1900.

Note du Comité des Finances sur les Modifications à Apporter dans l'Evaluation des Recettes pour l'Année 1884, Le Caire, 1884.

Note of the Financial Adviser on the Budget, Cairo, annually until 1923-24.

Note sur la Situation Financière en 1888 par le Conseiller Financier, et *Note pour le Conseil des Ministres* contenant les observations du Comité des Finances sur ce document, supplément au *Journal Officiel* No. 148 du 31 décembre 1887, pp. 1-16.

Note sur les Modifications à Apporter dans l'Evaluation du Déficit du Gouvernement, Le Caire, 1884.

PALMER, ELWIN, *Finances of Egypt 1890*, Cairo, 1891.

Note on the Comparative Statement of Revenue and Administrative Expenditure for the Years 1880 - 1885 with the Budget for 1886, Cairo, 1886.

Rapport de la Commission du Budget, Le Caire, 1913 (this report has also been published as a supplement to the *Journal Officiel* of September 29, 1913).

Rapports du Contrôleur Général et Etats des Prévisions des Revenues et Recettes pour l'Exercice 1878. Budget du Gouvernement Egyptien et Comptes des Recouvrements pour l'Exercice 1877, Le Caire, 1878 (a mimeographed copy, Ministry of Finance Library).

Recueil Chronologique et Annoté des Actes Constitutifs de la Compagnie Universelle du Canal Maritime de Suez et des Conventions conclues avec le Gouvernement Egyptien, 2me édition, 30 Novembre 1854 - 30 Avril 1928, Le Caire, 1930.

Règlement de la Situation Financière du Gouvernement Egyptien. 1876-1885, Le Caire, 1897.

t. I. Institution d'une Commission supérieure d'enquête, travaux de cette Commission.

t. II. Institution d'une Commission de Liquidation, travaux de cette Commission. Convention de Londres.

Reports by His Majesty's Agent and Consul - General on the Finances, Administration and Condition of Egypt and the Sudan, London, annually until 1914.

Reports by His Majesty's High Commissioner on the Finances, Administration and Condition of Egypt and the Sudan for the Period 1914-19 (Egypt No. 1, 1920).

Report of a Commission appointed by the Finacial Adviser to examine and report on the estimates of expenditure of the Egyptian Government for the financial year 1915, Cairo, 1915.

VAILLANT, A., *Extrait d'un Mémoire au Sujet des Prestations*, Le Caire, 1885.

VINCENT, EDGAR, *Memorandum on the Budget of 1885 as compared with the Normal Budget*, Cairo, 1885.

— *Report on the Financial Administration of Egypt*, Cairo, 1884.

— *Report on the Year 1884*, Cairo, 1885.

— *Report on the Budget of 1886*, Cairo, 1885 (a mimeographed copy, Ministry of Finance Library).

— *Report on the Budget of 1887*, Cairo, 1886.

— *Report on the Finances of Egypt during the Years 1885 and 1886*, Cairo, 1886.

فهرس

صفحة

صفحة

الباب الثالث

محضرو الميزانية

الباب الرابع

المال الاحتياطي

صفحة

الباب الخامس

نصيب البرلمان من تحضير الميزانية

الباب السادس

طرق التقدير

تقدير الايرادات

صفحة

الباب السابع

طرق تقدير المصروفات

الباب الثامن

عمومية الميزانية

الباب التاسع

الايرادات المخصصة بالدين العمومى

الباب العاشر

وحدة الميزانية

صفحة

الباب الحادى عشر

ميزانيتا وزارة الأوقاف والأزهر

صفحة

الباب الثانى عشر

محتويات الميزانية

تحليل الميزانية فى شكلها الحالى

صفحة

تصويب

صفحة	سطر	خطأ	صواب
١٢	حاشية ١٢	نص	نصى"
٥٦	٥	الخصوصى	العمومى
٨٤	٢	يرى	ترى
٨٥	٣	ليس	ليست
٨٦	٩	تقدير	تقرير
٨٨	١٦	التقريبية	التقديرية
٩٦	٢	وزارات	وزارة
١٠٩	حاشية ٥	يحول	تحول
١٤٠	١٨	وتدخل	تدخل
١٧٧	١٠	١٠٦ر٨١	١٠٦ر١٨

